



XVI. évfolyam 3. szám

# HATÁRRENDÉSZETI TANULMÁNYOK

2019/3. SZÁM



B U D A P E S T

- 2019 -

**A MAGYAR RENDÉSZETTUDOMÁNYI TÁRSASÁG  
HATÁRRENDÉSZETI TAGOZAT  
TUDOMÁNYOS, SZAKMAI KIADVÁNYA**

Szerkesztő bizottság:

Dr. Gaál Gyula, Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina, Dr. Gubicza József,  
Prof. Dr. Fórizs Sándor, Dr. habil. Varga János, dr. jur. Vas Gizella,  
Dr. Horpácsi Ferenc

Szakmai lektor:

Prof. Dr. Fórizs Sándor

Szerkesztette:

Oláh Norbertné

A megjelent publikációk szerzői vélemények, melyek nem feltétlenül  
esnek egybe a szerkesztő bizottság megközelítésével.

Felelős kiadó:

Dr. Balla József r. ezredes

Magyar Rendészettudományi Társaság  
Határrendészeti Tagozat Elnöke

HU ISSN 2061-3997 (Online)

## Tartalom

<b>Zsákai Lénárd: Az európai szárazföldi határok okos mobilitás fejlesztése - Magyarország rendőrségének nemzetközi szerepvállalása a Horizont 2020 keretprogramban .....</b>	<b>5</b>
BEVEZETÉS .....	5
1. Történeti háttér.....	8
1.1. A határrendészet története.....	8
1.2. A schengeni kodifikáció.....	12
1.3. A schengen-térség létrejöttének gazdasági háttere.....	15
2. Az európai kutatási és innovációs politika .....	18
2.1. Jogi háttér .....	19
2.2. Célkitűzések – EURÓPA 2020 stratégia és az „Innovatív Unió” .....	21
2.3. Európai kutatási térség .....	23
3. Európai kutatási keretprogramok és a HORIZONT 2020 .....	23
3.1. Keretprogramok .....	24
3.2. A HORIZONT 2020 keretprogram .....	30
4. A SMILE PROJEKT .....	35
4.1. Projekt paraméterek.....	35
4.2. Konceptió és célkitűzések .....	37
4.3. Miért fontos és aktuális? .....	39
4.4. Konzorcium.....	42
4.5. Megvalósítás.....	43
4.6. Munkacsomagok ismertetése .....	43
4.7. A rendőrség folyamatos nemzetközi kapcsolattartása a projektben.....	51
4.8. Kapcsolódó HORIZONT 2020 projektek a rendőrség részvételével.....	52
Felhasznált irodalomjegyzék .....	53
<b>Badar Fanni: A magyar-ukrán kishatárforgalmi egyezmény megvalósulásának tapasztalatai .....</b>	<b>57</b>
1. A kishatárforgalom története .....	57
1.1. A kishatárforgalom a XIX. század végén és a XX. század elején .....	57
1.2. A kishatárforgalom megszervezése a két világháború között.....	59
1.3. Változások a II. világháború végétől a 90-es évekig .....	61
2. A belső határok nélküli Európa megalakulásához vezető út .....	62
2.1. A közösségi szabályozás állomásai.....	63

2.2. A schengeni térség megvalósítása az ezredforduló után.....	66
3. A kishatárforgalom szabályozása, értelmezése .....	67
3.1. A bilaterális megállapodások megkötésének folyamata .....	67
3.2. Az EU kishatárforgalmi rendelet be-és kiutazási feltételei.....	76
3.3. A kishatárforgalmi engedély kiállítási és tartalmi követelményei .....	78
Felhasznált irodalomjegyzék .....	81
<b>Kakócz Krisztián: Recenzió “Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése” című könyvéhez .....</b>	<b>86</b>

**Zsákai Lénárd:**

**Az európai szárazföldi határok okos mobilitás fejlesztése -  
Magyarország rendőrségének nemzetközi szerepvállalása a  
Horizont 2020 keretprogramban**

**BEVEZETÉS**

*„A tudomány haladása új technológiáktól, új felfedezésektől  
és új ötletektől függ”<sup>1</sup>*

Napjaink egyik legnagyobb kihívását a – lassan köztudatba is beépülő – határőrizet<sup>2</sup> kérdésköre jelenti. Az elmúlt évek Európát érintő eseményei, különösen a 2015 nyarán tetőző európai menekültválság rávilágítottak arra, hogy Európa és ezáltal hazánk biztonsága aligha garantálható, ha a tagállamok nem képesek megakadályozni a határ meg nem engedett módon, a határátkelőhelyeket megkerülve történő átlépését.

A hatékony határőrizet megfelelő mennyiségű és minőségű erők és eszközök<sup>3</sup> részleges vagy teljes hiányában kevésbé biztosítható. Jóllehet a migrációs hullám némileg háttérbe szorította, de a határőrizet mellett még kiemelt figyelmet érdemel az ahhoz szorosan kapcsolódó és évről-évre jelentősebb kihívás: a határátkelőhelyek permanensen növekvő forgalma miatt a határforgalom-ellenőrzésre<sup>4</sup> nehezedő folyamatos nyomás. A határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet együtt alkotják a határellenőrzést<sup>5</sup> és csak megfelelő egyensúlyban képesek szavatolni a szabad mozgás térségének biztonságát, ahol kiemelt jelentősége van az ellenőrzést végző állomány képzésének<sup>6</sup> is.

---

<sup>1</sup> Syney Brenner (1927. január 13.) Nobel-díjas biológus, forrás: <https://www.citatum.hu> [2019. január 20.]

<sup>2</sup> A határőrizet: a határok őrizete a határátkelőhelyek között, valamint a határátkelőhelyeknek a hivatalos nyitvatartási időn túli őrizete, a határforgalom-ellenőrzés megkerülésének megakadályozása érdekében

<sup>3</sup> Katonai és rendvédelmi szakkifejezés, erők alatt a megfelelően képzett és motivált humán erőforrást, eszközökön az általuk alkalmazott, viselt, épített vagy üzemeltetett tárgyakat értjük (fegyverek, kényszerítő eszközök, gépjárművek, éjjellátó berendezések, rádiók stb.).

<sup>4</sup> A határforgalom-ellenőrzés: a határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.

<sup>5</sup> A határforgalom-ellenőrzés és a határőrizet együtt a határellenőrzés, melynek célja annak megakadályozása, hogy valaki engedély nélkül vagy meg nem engedett módon léphessen az ország területére. A köznyelv rendszeresen összekeveri a határvédelemmel, utóbbi az államhatásnak fegyveres agresszióval szembeni, harctevékenységgel történő védelmét jelenti.

<sup>6</sup> BALLA József: Border Guard Training in Hungary Ensuring the Security of the Schengen Area, Hadtudományi szemle, 10 (3), - pp. 449-462.

Magyarország az Európai Unió schengeni térségének keleti határán helyezkedik el, ezáltal egyfajta tranzitországgként funkcionál a Nyugat-Balkánról és a Közel-Keletről Nyugat-Európa felé tartó tömegek milliói számára. Hazánk hét állammal való szomszédsága, az európai úthálózat megfelelő elérhetősége, a fejlett magyar infrastruktúra és a nemzetközi átutazó forgalom folyamatosan növekedő volumene jelentős kihívást jelent a határforgalom-ellenőrzés tekintetében.<sup>7</sup> A közúti határforgalom-ellenőrzés jelenlegi technológiája egyre kevésbé képes lépést tartani a határforgalom drasztikus növekedésével, a személyek pontos és részrehajlás nélküli azonosításával, a beutazási feltételek átfogó ellenőrzésével. A közúti határátkelőhelyeken használható forgalmi sávok bővítésének komoly fizikai korlátai vannak, s emellett a humán-erőforrás hiánya is gyakran komoly terhet ró a határforgalom ellenőrzéséért hazánkban felelős rendőrségre. A rendőri vezetés figyelme ezért a technológia fejlesztése és az innovációs lehetőségek felé fordult.

Az eredményorientált kutatási tevékenységeknek teret adó és azokat támogató keretprogramok célja, hogy segítsenek megfelelő válaszokat adni az új vagy felmerülőben lévő problémákra, kockázatokra<sup>8</sup>, viszont ez a tényleges feladatot ellátó, ún. „végfelhasználó” szerepét ellátó szervezetek bevonása nélkül nem tud hatékonyan megvalósulni. Ugyanakkor a bevonást nehezíti az a tény, hogy a mindennapi műveleti tevékenységek és feladatok mellett az egyes technológiák végfelhasználói – meglévő feladatrendszerük és leterheltségük okán – csak ritkán rendelkeznek kutatási egységek létrehozásához, kutatási tevékenységek végzéséhez elegendő plusz kapacitással.

A fent említett, értelemszerűen számos egyéb kihívással való szembenézés, valamint a problémák innováció útján történő megoldásának kulcsa a tudományos megalapozottságban rejlik. A kutatások által elért eredmények gyakorlati megvalósításba történő átültetéséhez való hozzájárulást, a rendőrség által elérendő célok, ellátandó feladatokhoz kötődő kutatások koordinálását és szervezését alapvető célként kitűző Rendőrség Tudományos Tanácsa 2014. június 11-én alakult meg.<sup>9</sup> Működésének megkezdése óta a Rendőrség Tudományos Tanácsa aktív közreműködője és elősegítője a rendőrség kutatási programokba történő bevonásának. A felmerülő problémák leküzdéséhez szükséges igények felmérését követően nyilvánvalóvá vált, hogy az Európai Unió Horizont 2020 keretprogramja, azon belül is a Biztonságos Társadalmak alprogram potenciális lehetőség arra, hogy Magyarország rendőrsége belépjen az

---

<sup>7</sup> KINCSES Áron, MIHALICZKÓ Gábor, TÓTH Géza: *A Magyarország átutazó forgalmában érintett települések lehatárolása* - Területi Statisztika, 2014, 54(3): 237–252, ISSN 0018-7828

<sup>8</sup> Az angol szakirodalom az „emerging risks” és az „emerging threats” kifejezéseket használja erre a jelenségre.

<sup>9</sup> A Rendőrség Tudományos Tanácsa hivatalos honlapja: <http://www.bm-tt.hu/rtt/bemutat.html> [2019. január 20.]

európai uniós kutatás-fejlesztési projektek konzorciumaiba, s ezáltal teret kapjon új – elsősorban határrendészeti vonatkozású – technológiák kidolgozásában való aktív részvételre. A folyamat eredményeként Magyarország rendőrsége (három másik projekt mellett) aktív végfelhasználói partnere lett a 2017. július 1-jén elindult, hároméves futamidejű, határforgalom-ellenőrzés és ezen belül a személyazonosítás hatékonyságának infokommunikációs megoldásokkal való növelését célként kitűző „SMILE” (Smart Mobility at European Land bordErs – Az európai szárazföldi határok okos mobilitása) projekt konzorciumának.

Jelen tanulmány egyik célkitűzése a fent említett projekt bemutatása, s ezáltal a magyar rendőrség Horizont 2020-ban való jelentős nemzetközi szerepvállalása, valamint a jövőbeni pályázati keretprogramokban való aktív részvétel fokozására vonatkozó javaslatok felvázolása, valamint célját képezi a már jelenlegi, és a jövőben növekedő, kifejezetten határrendészeti jellegű problémák leküzdéséhez hozzájáruló, technológiai fejlesztésekre vonatkozó megoldási javaslatok megjelenítése.

A tudományos kutatás során törekedtem rávilágítani arra, mekkora jelentőségű a magyar rendőrség nemzetközi szerepvállalása, nemzetközi kapcsolatainak kiépítése és ápolása, határokon átnyúló együttműködése a szabadság, a biztonság és a jog térségében.

Kutatásom az alábbi tárgykörökre terjed ki:

- A határrendészet kialakulása, valamint a schengeni kodifikáció folyamata és fázisai.
- Az európai uniós kutatási és fejlesztési politika fejlődése és annak részeként megvalósuló Horizont 2020 kutatás-fejlesztési keretprogram, valamint a Rendőrség aktív végfelhasználói nemzetközi tevékenysége egy projekt bemutatásán keresztül.
- A jövőbeni fejlődés lehetséges irányai a Rendőrség nemzetközi szerepvállalása aspektusából.

A tanulmány elkészítéséhez alapvetően forráskutatás– és feldolgozást végeztem, logikai, történelemtudományi és jogtudományi könyveket, publikációkat, elemzéseket, szakcikkeket tanulmányoztam, valamint számos archív– és jelenleg hatályos jogszabályt feldolgoztam. Ezen felül az empirikus kutatás módszere révén hasznosítottam a projektben való részvétel kapcsán szerzett ismereteimet is. Kutatásom során törekedtem a megfelelő összefüggések érthető megvilágítására és az ésszerű konzekvenciák levonására.

A tanulmány nagy vonalakban felvázolja a határrendészet történetét és az Európai Unió kialakulását annak szemléltetése érdekében, hogy miként alakult a személyazonosítás szerepének növekedése és egyre szervezettebb összefonódása a mozgás szabadságával. Művemben törekedtem szemléltetni, miként képez a tudomány és a gyakorlati tapasztalatok

tudományos fejlesztésekbe történő beépítése közt hidat a rendőrség végfelhasználói szerepe – három további Horizont 2020 projekt-részvétel mellett – a SMILE projektben. A projekt részletes paramétereinek bemutatása, a nemzetközi üléseken való részvétel során nyert tapasztalatok rávilágítanak arra, miként épül fel és alkot egységet – ezáltal kihívást – tudományos, ipari, technikai és végfelhasználói partnerek nemzetközi együttműködése, valamint hogyan válik hazánk rendőrsége egyre inkább domináns, nemzetközi projekt-körökben kiemelkedő és elismert szereplővé a határrendészeti tárgyú projektek területén.

## **1. Történeti háttér**

### **1.1. A határrendészet története**

#### **1.1.1. A római limes – az első határok**

Állami határok tényleges megjelenéséről a történelem során először a római limes kapcsán beszélhetünk. A limes a Római Birodalmat körbeölelő falrendszer, melynek célja az ellenséges betörések, portyák, „nem várt vendégek” elleni védekezés volt.

Személyazonosításnak elsősorban az idegen kémek, ügynökök leleplezésében, szökött rabszolgák elfogásában, a saját ügynökök védelmében, átengedésében volt szerepe. A római szabad polgárok tulajdonát képező személyek jellegzetes „biometrikus” személyazonosítási módja volt a billogozás vagy a tetoválás, illetve a csonkítás alapján történő megkülönböztetés. Később a tetoválások a római légiókban is megjelentek, elsősorban a trák és illír provinciákból toborzott kiegészítő (auxiliaria) csapatok tagjainál, bár egyes szerzők szerint ez hamar divattá vált a legionáriusok körében, mások azt állítják, hogy a tetoválást (latinul: stigma) a született rómaiak lealacsonyítónak tartották és önszántukból sosem viselték.<sup>10</sup>

A teljes római limes rendszer a természetes határok mentén nagyjából 5000 kilométer hosszan húzódott egészen Britannia északi részétől kezdve át Európán a Fekete-tengerig, onnan a Vörös-tengerig, keresztül Észak-Afrikán az Atlanti-óceánig. A limesek az adott terület (provincia) szerint voltak elnevezve, a leghíresebb a germániai Limes Germanica volt, mely több mint 380 kilométer hosszan terült el.

Habár ezek a határok még korántsem jelentették a mai értelemben vett határokat, mégis ezt tekintjük az európai szintű határigazgatás és a közös külső határ egyik első megtestesülésének, az egyik első olyan ellenőrzés céljából kialakított szűrőnek, ahol minden kétséget kizárólag szerepet kapott a személyazonosítás.

---

<sup>10</sup> JONES, C.P.: Stigma: Tattooing & Branding in Graeco-Roman Antiquity. *Journal of Roman Studies* 1987. évf. 77, szám pp. 139-155. ISSN 0075-4358



Tekintettel arra, hogy a Római Birodalom határai Nagy-Britanniától a Fekete-tengerig nyúltak, fontos megemlíteni a magyarországi limest (ripa Pannonica), mely a birodalom-kori Pannonia provincia Duna menti középső, nagyjából 500 km-es része.

Napjainkban limesre utaló emlékek fellelhetők a falak, erődök és civil táborok maradványaiban. Magyarországon pl. Győrben, Mosonmagyaróváron vagy Kunszigeten található ilyen emlékeket.<sup>11</sup>

### **1.1.2. Migráció és vámok rövid története**

Az ókorban és a korai középkorban a migráció viszonylag szűk keretek közé volt szorítva, hiszen az emberek társadalomban elfoglalt helyzete meghatározta a mozgás szabadságát: egy rabszolga vagy jobbágy például jelentősen korlátozott volt helyválttatásában, szemben egy, a társadalmi ranglétra tetején lévő patriciussal, equitessel vagy később nemessel szemben. A határellenőrzés alapvetően nem a migráció korlátozására, ellenőrzésére, hanem a határ biztosítására, fosztogatások, betörések megakadályozására irányult, ugyanakkor, mint fentebb említettem, a személyazonosítás már megjelent, mint az adott egyén jogainak, státuszának megállapításához szükséges lépés. Fontos kiemelni, hogy – akárcsak napjainkban – a migráció és a vámok kezelése egymástól két különböző tényező volt. A vámokat a kereskedelmi forgalom határozta meg, s jellemző volt, hogy az árukra szinte az összes ellenőrzőpontnál, áteresztő helynél vámokat és adókat tűztek ki.

A késő középkorban és az újkorban az emberek külföldre való utazásának a 18. századig – néhány országot, mint például Angliát kivéve – nem volt különösebb adminisztratív akadálya, sokkal inkább a gyakorlati megvalósítás, a kitűzött célterület elérése volt nehéz és veszélyes az útközben „zavart keltő” egyének miatt, s a biztonságos haladáshoz testőrré, fegyverre (pl. kard) volt szükség.<sup>12</sup> Engedély beszerzéséről gondoskodni – általában menlevél vagy ajánlólevél formájában – alapvetően valamilyen tevékenység végzéséhez, tisztség betöltéséhez vagy a letelepedéshez, hosszú távú tartózkodáshoz volt érdemes.

---

<sup>11</sup> VARGA Gábor: A római limes magyarországi szakaszának világörökségi nevezése. *Ókor: folyóirat az antik kultúrákról*, 2013. (12. évf.) 1. sz. pp. 98-100.

<sup>12</sup> SZÉKELY Zoltán: Schengen: At the Border and Beyond: Past, present and future In: NISPACcee (szerk.): *Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?: Presented Papers from the 22st NISPACcee Annual Conference*. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.22-2014.05.24. Bratislava, 2014, NISPACcee, 7 p., ISBN:978-80-89013-72-2

### 1.1.3. Útlevéltörténet

Az útlevel fejlődésének igen szignifikáns példája a magyar útlevéltörténet, ráadásul az egyik legjobban kikutatott ilyen téma Európában. Ezért az útlevel fejlődésének történetét hazánk példáján keresztül fogom bemutatni.

Szent István királyunk még csak általánosságban jellemezte az országba beutazó, betelepülő embereket.<sup>13</sup> Szent László azonban már említést tesz az ún. ajánlólevelekről, melyek megindokolják, hogy az adott személy (pl. pap), miért és mire hivatkozva utazik be az országba. Szent László idején még nem, azonban később az ajánlólevél megléte kötelezővé vált, s gazdasági, vámügyi okok miatt születtek többek közt az úti-levelek, utazó levelek.

A fent említett, utazáshoz szükséges dokumentumok már az első úti okmányoknak tekinthetők, mégis azt mondhatjuk, hogy egészen 1903-ig alapvetően nem kellett útlevellel rendelkezniük a külföldre utazáshoz, nem volt rendszerezett, szabályozott útleveljog, emellett az okmányok sem voltak egységesek, s számuk, jelentőségük kevés volt.<sup>14</sup>

Gróf Széchenyi István volt az első magyar állampolgár, aki úti okmánnyal rendelkezett, angol útlevelet állítottak ki részére. Széchenyi 1834-es, angliai utazásához szükséges papírjait Bécsben töltötték ki, viszont 1848-as úti okmánya már Szemere Bertalan kézjegyével volt ellátva. Ezen az okmányon már volt személyi azonosító rész is, érdekesség, hogy ez a rész Széchenyinéél nem volt kitöltve, feltehetően azért mert közismert hírességről volt szó.

A modern magyar útleveljog és útlevelrendészet kialakulása az 1903-1914 közti időszakra tehető, ekkor ugyanis már törvény rendelkezett a kivándorlásról<sup>15</sup>, az útlevelek kezeléséről<sup>16</sup>, az idegenrendészeti szabályokról, és a határrendőrségről<sup>17</sup> is. Az 1903. évi IV. törvénycikk megerősítette, hogy a kivándorlóknak kötelező úti okmányokkal rendelkezniük:

*„Minden kivándorlónak abba az államba szóló útlevellel kell ellátva lennie, a melybe kivándorolni szándékozik”<sup>18</sup>*

Problémát jelentett azonban a jogszabályok összehangoltságának gyengesége, ugyanis az 1903. évi VI. törvénycikk a következőt mondta ki:

*„A magyar korona országainak területén való tartózkodáshoz és utazáshoz, valamint az állam határán való átkeléshez útlevel rendszerint nem szükséges.”<sup>19</sup>* – megengedve ezzel az

---

<sup>13</sup> NAGY Pál: *Képes krónika a magyar úti levelek, útlevelek három évszázados múltjából 1671-2000*. Debrecen, 2006, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. pp. 176, ISBN 963 7238 32 8

<sup>14</sup> BENCSEK Péter: *A magyar utiokmányok története 1867-1945*. Budapest, 2003, Tipico Design Kft. pp. 179 ISBN 963 7623 33 7

<sup>15</sup> 1903.évi IV. törvénycikk a kivándorlásról

<sup>16</sup> 1903.évi VI. törvénycikk az utlevélügyről

<sup>17</sup> 1903.évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről

<sup>18</sup> 1903.évi IV. törvénycikk 3.§-a

<sup>19</sup> 1903.évi VI. törvénycikk 1.§-a

osztrák-magyar határon történő útlevél nélküli átkelést, viszont ezzel a törvény szembekerült a korábban említett kivándorlási törvénnyel, mely úgy rendelkezik az átlépésről, hogy mindenkinek az úti céljának megfelelő országba szóló okmánnyal kell rendelkeznie. E törvény nem tartalmaz semmilyen arra utaló szakaszt, bekezdést vagy pontot, amely megjelölné a „*kivételes eseteket*”, a két törvény közt szövegszerű ellentét alakult ki. Ezt az összeütközést csak a *lex specialis derogat lege generali*” elvével lehetett feloldani, tehát a kivándorlásra úgy kellett tekinteni, mint a külföldre utazás egy speciális esetére. Mai szóhasználattal élve a rövid időtartamú kiutazást és beutazást a dualizmus korszakában nem kötötték útlevélhez, azonban a kivándorlást, tehát a tartós külföldre távozást az országban kialakuló munkaerőhiány miatt korlátozták.

1914-től jelentősen csökkenni kezdett az utazások száma és szabadsága. A háború, a forradalmak, a megszállás és a Tanácsköztársaság elzárkózást, elszigetelődést generáltak, az útlevelek gyakran országon belül is kötelezővé váltak. Jóllehet ebben az időben már nem létezett a rabszolgaság vagy a jobbágyság, a mozgás szabadsága jelentős mértékben korlátozásra került. 1923-ban a kiadott budapesti útlevelek száma nagyjából 110000 volt, ezzel szemben ez a szám 1940-re nem érte el a 7000 darabot.<sup>20</sup>

A II. világháború vége sem jelentette a szabad mozgás megvalósulásának lehetőségét. A tömeges deportálások, kényszerköltözések és az áttelepítés folytatódott tovább a Szovjetunióba és Szovjetunióon belül. „A Balti-tenger melletti Stettintől az Adriai-tenger mentén fekvő Triesztig vasfüggöny ereszkedik le a kontinensre”.<sup>21</sup> Churchill szavai tökéletesen rávilágítanak a szovjet megszállásra. A vasfüggöny kettészelte Európát, s a határok mentén letelepített aknamezők, valamint az állandó szovjet katonai jelenlét gyakorlatilag teljesen megakadályozták a migrációt és a szabad mozgást. Míg Európa nyugati részében megvalósult a személyek és áruk szabad mozgása, addig Közép- és kelet-Európa a Szovjetunió vazallusa lett.

A vasfüggöny lehullása, és a Szovjetunió összeomlása után az európai államok megkezdték törekvéseiket arra irányulóan, hogy egy egységes, jól működő Európa részévé váljanak.

---

<sup>20</sup> BENCSIK Péter: *Az útlevélkérdés története a törvényi szabályozástól a második világháborúig*. Ph.D. disszertáció (JPTE-BTK). Kézirat. Pécs, 1999.

<sup>21</sup> KATONA Ágnes (szerk.): *Winston Churchill: Sohase engedjete! – Winston Churchill legjobb beszédei*. Budapest, 2006, Európa Könyvkiadó, pp. 425. ISBN 963-078-166-2

## 1.2. A schengeni kodifikáció

A schengeni térség a személyek szabad mozgását biztosító, vagy azt megkönnyítő uniós vívmány. A kezdetek során csupán 5 állam megállapodásaként jött létre, mára viszont a térséget biztosító Schengeni Megállapodáshoz és Schengeni Végrehajtási Egyezményhez (melyeket a lentiekben ismertetek) Nagy-Britannia, Írország és Ciprus kivételével (pontosabban ezen államok nem teljes körűen alkalmazzák az egyezményt, ezért jogilag nem tekinthetők schengeni tagállamoknak) minden uniós tagállam, valamint az Európai Szabadkereskedelmi Társulás<sup>22</sup> tagjai is csatlakoztak. Mindemellet Bulgária, Románia, Ciprus és Horvátország teljes jogú tagsága folyamatban van.

### 1.2.1. A Schengeni Megállapodás

*„Az öt állam képviselője (...) aláírta a közös határainkon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló Schengeni Megállapodást, amely elvi szinten rögzítette a közös határainkon történő ellenőrzések megszüntetése érdekében bevezetendő rövid, illetve hosszú távú célkitűzéseket és intézkedéseket.”<sup>23</sup>*

A maastrichti szerződés előtt néhány évvel, 1984-ben Franciaország és a Németországi Szövetségi Köztársaság megállapodást<sup>24</sup> kötött arról, hogy a két ország közös határán a közvetlen határellenőrzést felszámolják. Ezt a megállapodást tekinthetjük a schengen-térség kialakulása kezdeti fázisának. Egy évvel később a Mosel folyó partján egy kis faluban, Schengenben a fent említett két ország, valamint a Benelux államok aláírták a Schengeni Egyezményt,<sup>25</sup> mely egy olyan térséget volt hivatott megteremteni, melyben a személyek szabad mozgása garantált. Az egyezmény tartalmazta az államok közti (belső) határok fokozatos megszüntetését, s a határellenőrzésre, ideiglenes tartózkodásra, vízumokra vonatkozó közös szabályokat:

*„A személyek mozgása tekintetében a Felek töreknek arra, hogy közös határaikon megszüntessék az ellenőrzéseket, és ezeket az ellenőrzéseket külső határaikra helyezték át. Ennek érdekében először is arra törekednek, hogy – amennyiben szükséges – harmonizálják az ellenőrzések alapjául szolgáló tilalmakra és korlátozásokra vonatkozó törvényeket,*

---

<sup>22</sup> Az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (angolul: European Free Trade Association - EFTA) Az 1960-ban Stockholmban tartott konferencián jött létre eredetileg 6 tag között, válaszul a Közös Piac 1958-as megalakítására. A szervezet célja a gazdasági együttműködés elmélyítése, a gazdasági verseny feltételeinek egységesítése, a kereskedelmi és gazdasági kapcsolatok kibővítését gátló akadályok felszámolása a tagállamok között.

<sup>23</sup> BALLA József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására*, PhD értekezés, 2013, NKE-HHK HDI.

<sup>24</sup> Saarbrückeni egyezmény, 1984. július 13.

<sup>25</sup> Schengeni Egyezmény, Schengen (Luxemburg), 1985. június 14.

*rendeleteket és közigazgatási rendelkezéseket, és hogy kiegyenlítő intézkedéseket hozzanak a belső biztonság védelme és az olyan államok állampolgárai illegális bevándorlásának megakadályozása érdekében, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek.*<sup>26</sup>

*„A Felek törekednek arra, hogy vízumpolitikájukat és a területükre történő beutazás feltételeit harmonizálják. Előkészítik az 19/2. kötet HU Az Európai Unió Hivatalos Lapja 5 idegenrendészeti joguk egyes szabályainak szükséges mértékű harmonizációját is olyan államok állampolgárai vonatkozásában, amelyek nem tagjai az Európai Közösségeknek”<sup>27</sup>*

A belső határok nélküli térség lett a Schengen-övezet. Az „új” határ egy ún. külső határ lett, mely a szerződő államokat ölelte körül, s a személyek ellenőrzését, beengedését, okmányvizsgálatot s minden egyéb, határellenőrzéssel kapcsolatos tényezőt áthelyeztek ezekre a külső határokra.

### **1.2.2. A Schengeni Végrehajtási Egyezmény**

Az 1985-ös megállapodás kiegészítéseként a Benelux államok, Franciaország és a Németországi Szövetségi Köztársaság között 1990-ben létrejött a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, mely az általuk kötött Schengeni Megállapodásban foglaltak végrehajtását tűzte ki célul.

A végrehajtási egyezmény megfelelő alapot jelentett ahhoz, hogy a felek megszüntessék közös határaikon a személyek mozgásával kapcsolatos ellenőrzéseket, viszont ezzel egyidejűleg megerősítsék a külső határellenőrzést, ami a nemzeti hatóságok kiemelt feladata kell, hogy legyen, a többi fél érdekeivel összhangban:

*„A külső határok átlépését a hatáskörrel rendelkező hatóságok ellenőrzik. A Szerződő Felek területét érintő ellenőrzéseket egységes elvek szerint, nemzeti hatáskörben és a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, az összes Szerződő Fél érdekeinek figyelembevételével végzi”<sup>28</sup>*

A Schengeni Megállapodás és az egyezmény végül teljes egészében 1985-ben lépett hatályba, az alapító feleken kívül ekkor már csatlakozott a résztvevőkhöz Spanyolország és Portugália is.

### **A Schengeni Információs Rendszer**

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény egyik legfontosabb rendelkezése egy egységes informatikai rendszer létrehozása volt, melynek célja a hatékony adatmegosztás lehetővé tétele a biztonsági kockázatok felmérése, kiszűrése, értékelése céljából:

---

<sup>26</sup> Schengeni Egyezmény, Schengen (Luxemburg), 1985. június 14. 17. cikk

<sup>27</sup> Schengeni Egyezmény, Schengen (Luxemburg), 1985. június 14. 20. cikk

<sup>28</sup> A Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. június 19. 6. cikk (1)

*„A Szerződő Felek közös információs rendszert (...) hoznak létre és tartanak fenn, amely az egyes Szerződő Felek nemzeti részéből és a technikai támogatóegységből áll. A Schengeni Információs Rendszer lehetővé teszi a Szerződő Felek által kijelölt hatóságok számára, hogy automatizált lekérdezési eljárás révén hozzáférjenek a személyekre és tárgyakra vonatkozó figyelmeztető jelzésekhez a nemzeti jognak megfelelően végzett határellenőrzések, és más, az országon belül végzett rendőrségi és vámellenőrzések céljából.”<sup>29</sup>*

A fent említett rendszer a Schengeni Információs Rendszer (a továbbiakban: SIS) nevet kapta. Az informatikai rendszer három részből áll: központi rendszerből, nemzeti rendszerekből és kommunikációs infrastruktúrából. A rendszer második generációjának működése 2013-tól kezdődött meg, SIS II néven, és jelenleg is a SIS II-t alkalmazzák a tagállamok. Ebben a rendszerben már lehetőség nyílik különböző biometrikus adatok (pl. fénykép ujjnyomat) kezelésére.

A SIS II napjainkban tízmilliós nagyságrendű, ún. figyelmeztető jelzést<sup>30</sup> és kiegészítő adatot<sup>31</sup> tartalmaz.

A rendszer – méreténél és az általa tárolt adatoknál fogva – rendkívül szigorú adatvédelmi szabályozás szerint működik. Az adatvédelem betartását az Európai Adatvédelmi Biztos és a tagállami adatvédelmi hatóságok<sup>32</sup> hivatottak ellenőrizni.

### **1.2.3. Az Amszterdami Szerződés**

A Schengen térségi együttműködést az Európai Unió jogi keretébe az 1997-ben ratifikált, és 1998-ban hatályba lépő Amsterdami Szerződés<sup>33</sup> foglalta bele. Az egyezmény fő célkitűzése a „szabadság, biztonság és jog térsége” megteremtése volt, melynek végrehajtása érdekében 1999-ben egy jogalkotási programtervezetet<sup>34</sup> fogadtak el, s rögzítették az öt éven belül végrehajtandó feladatokat és intézkedéseket.<sup>35</sup> Az intézkedések kiterjedtek többek közt a menekültügyre, bevándorlásra, vízumra, személyek szabad mozgására, alapjogok védelmére,

---

<sup>29</sup> A Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. június 19. 92. cikk (1)

<sup>30</sup> A figyelmeztető jelzés a SIS II-be bevitt adatok halmaza, amely az illetékes hatóságok számára lehetővé teszi, hogy egy foganatosítandó egyedi intézkedés céljából valamely személyt azonosítsanak.

<sup>31</sup> A SIS II-ben tárolt és a SIS II figyelmeztető jelzéseivel összekapcsolt, az illetékes hatóságok számára azonnal hozzáférhető adat, amennyiben azon személynél, aki vonatkozásában a SIS II-be adatbevitel történt, az e rendszerben végrehajtott lekérdezések eredménye találatot jelez.

<sup>32</sup> Magyarországon a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.

<sup>33</sup> Az európai integrációt megvalósító szerződések egyike, célja az uniós intézmények megreformálása a jövőbeli tagállamok csatlakozására való felkészülése érdekében, aláírás dátuma: 1997. október 2., hatályba lépés dátuma: 1999. május 1. Forrás: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_hu.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_hu.htm) [2018. november 8.]

<sup>34</sup> 1999. Október 15-16-án Tampereben az Amszterdami Szerződésben rögzített célkitűzések végrehajtása érdekében egy 2004-ig szóló, öt éves jogalkotási programot fogadtak el.

<sup>35</sup> Loc. cit. 33.

bűnüldözésre és bűnmegelőzésre, szervezett bűnözés elleni küzdelemre, valamint a külkapcsolatokra is.

#### **1.2.4. A schengeni térség kibővülése és hazánk csatlakozása**

A Schengeni Megállapodás megszületése óta a schengeni térség fokozatosan bővül, olyannyira, hogy napjainkban szinte minden európai uniós tagállam, valamint néhány nem uniós ország is tagja.

1997-ben Olaszország és Ausztria, 2000-ben Görögország is csatlakozott a Schengeni megállapodás. Ezt követte 2001-ben Dánia, Finnország, Izland, Norvégia, Svédország csatlakozása is.

22 évvel az egyezmény létrejöttét követően és 3 évvel az Európai Unióhoz való csatlakozásunk után 2007. november 15-én Magyarország is csatlakozott a schengeni övezetbe nyolc másik állammal (Csehország, Szlovákia, Lengyelország, Szlovénia, Észtország, Lettország, Litvánia, Málta) együtt. Az állandó határellenőrzés a csatlakozásunkat követően egy hónappal, 2007. december 21-től szűnt meg, mely érintette a magyar-szlovén, magyar-osztrák, magyar-szlovák határainkat. Ezzel egyidejűleg sor került a külső határok ellenőrzésének szigorítására a magyar-horvát, magyar-román, magyar-szerb és a magyar-ukrán határokon is.

A térséghez 2008-ban Svájc, majd 2011-ben Liechtenstein is csatlakozott.

#### **1.2.5. Különlegességek**

A schengeni térségnek napjainkban 26 tagja van, köztük Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc is, ám e négy ország nem tagállam az Európai Unióban.

Különlegesség továbbá, hogy az aláíró országok egyes területei (pl. Észak-Ciprus, görögországi Athosz-hegy, Francia Guyana) nem részei a schengeni övezetnek. Emellett továbbá vannak olyan területek, ahol az egyezmények nem hatályosak, viszont a benne foglalt, határforgalom-ellenőrzés eltörlése működésben van. Ilyen terület többek között az Atlanti-óceán északi részén elhelyezkedő Feröer szigetcsoport, a Vatikán vagy San Marino.

### **1.3. A schengen-térség létrejöttének gazdasági háttere**

#### **1.3.1. Gazdasági válság**

A schengeni térség létrejöttének első és legfontosabb mozgatórugója az Európai Unió létrejötte volt, fontos azonban megismernünk, hogy a két világháború közti 1929-ben kirobbant nagy gazdasági világválság hogyan járult hozzá a térség létrejöttének gazdasági alapelgondolásához.

Az első nagy gazdasági világválság tulajdonképpen a tőkés világ 1929-33 közötti túltermelési válsága. A recesszió az első világháború következménye: a háború olyan negatív eredményeket és változásokat hozott, melyek összességében egy világszintű gazdasági válságot generáltak. Ilyen „eredmény” volt a gazdasági kimerülés, az embervesztés miatti emberi és anyagi erőforrások jelentős csökkenése, valamint a fedezet nélküli pénzkibocsátás is. A háborút követő békeszerződések a problémákat tovább fokozták, s megoldás helyett inkább további gondok halmozódtak fel, mint például az Nagy-Britannia, Franciaország, Németország, USA közti sajátos pénzügyi viszonyrendszer.<sup>36</sup>

### 1.3.2. Újabb nagy háború elkerülése

A második nagy világegyes tanulságai révén a demokrácia megerősítése, egy újabb nagy háború kivitelezhetetlenné és lehetetlenné tétele érdekében egy területi integráción túl szükség volt egy olyan átfogó, gazdaságilag azonos célokat megvalósító, azonos irányvonalakat követő térség megteremtésére, mely képes lesz egy nemzetközi gazdasági hálózatként működni.

Az EGK, ET, OECC létrejötte mind lépést jelentettek a fentiek létrehozásához, és a törekvésekkel a tagállamok politikusai igyekeztek arra fókuszálni, hogy sokkal inkább az Európa országai közti közös érdek domináljon, mely kizárná egy esetleges tagállamok közti háború kitörését.

### 1.3.3. Közös piac

Lord Cockfieldhez<sup>37</sup> vezethető vissza az elképzelés Európa országai közt egy szabad kereskedelmi övezet kialakításáról, a közös piac fejlesztéséről, majd végül egy jól működő, egységes piaccá tételéről, valamint az övezet létrehozásának és működtetésének gazdasági előnyeiről. Cockfield 1980-ban írt jelentéseiben felvázolja, hogy a belső határok megszüntetésével járó anyagi megtakarítás akár elérheti az egyes tagállamok GDP-jének 2,5 %-át. Mai értéken átszámítva ez kb. 230-235 milliárd Eurót jelent évente. A fentiek alapján láthatjuk, hogy a schengeni térség valódi mozgatórugója, mely ténylegesen érdekeltté tette Európát az egységesítésben nem más volt, mint a gazdasági előnyök, a pénzügyi haszon. „Üzletszerűnek” és pusztán pénzügyi érdek-vadászónak tűnhet ez a fajta gazdaságstratégiai

---

<sup>36</sup> A Dawes-terv kezdeményezésére Németország amerikai kölcsönt vehetett fel, és ezekből fizethette a jóvátételt Franciaországnak és Nagy-Britanniának, akik így tudták törleszteni a világháború során felhalmozott adósságukat az Egyesült Államoknak. Forrás: NÉMETH István: *Demokrácia és diktatúra Németországban 1918–1945*. I. kötet: *Az 1918. novemberi forradalom és a weimari köztársaság. Összegzés és dokumentumok*. Budapest 2007. L'Harmattan, pp. 213-218. ISBN: 978-963-236-035-5

<sup>37</sup> FRANCIS Arthur COCKFIELD (1916-2007) brit konzervatív politikus, az Európai Bizottság alelnöke 1984-től 1988-ig. Forrás: <http://www.theguardian.com/news/2007/jan/11/guardianobituaries.obituaries>, [2018. december 1.]



levezetés, azonban rögtön hozzá kell tennünk, hogy ez a gazdasági átalakulás hozzájárult egy egységesebb, erősebb, biztonságosabb európai térség létrejöttéhez.

#### **1.3.4. „Közös külső fellépés” erősítése**

A schengeni térséget fokozatosan bővítették. 2001-ben az Európa Tanács (a továbbiakban: Tanács) egy „félidei” felmérést és mérlegelést vont az 1999-es, 5 évre szóló programtervezetről. A Tanács megállapította, hogy a kitűzött célok közel sem az elvárt eredménnyel és eredményességgel lettek végrehajtva, több növekvő problémával szembesültek: a közösségi célok kiteljesedése helyett továbbra is önálló nemzeti érdekek domináltak, és az integrált együttműködés, határigazgatás, határellenőrzés nem haladta meg a várt szintet. Ennek, valamint a 2001. szeptember 11-i, az Egyesült Államokat ért terrortámadás szörnyűségeinek hatására megnőtt a Schengen és uniós államok „közös tenni vágyása”, ám jelentős előrelépés az együttműködés terén továbbra sem mutatkozott, a végső konklúzió pedig többek közt az lett, hogy jobban össze kell hangolni az Unió közös külső fellépését. A „közös külső fellépés” finomításához, hatékonyságának növeléséhez elengedhetetlenül szükséges a személy, illetve okmányazonosítás fejlesztése, a már említett nyelvi akadályok elhárítása is.

#### **1.3.5. Európa vezető világpiaci szerepe**

Az Európai Unió, 28 tagországa részére egységes piacot nyújtva egy kereskedelmi nagyhatalom. A gazdasági növekedés fenntartása érdekében az Unió az energetika, a kutatás, a közlekedés és a szállítás terén beruházásokat hajt végre, törekedve közben arra, hogy a gazdaság fejlődése kevésbé terhelje a környezetet.

Fontos mutató szám, hogy az Európai Unió teljes GDP-je a 2017. évben több mint 15,3 billió euró volt. Ezzel a mutatóval elmondható, hogy „az EU gazdasága – az általa előállított áruk és szolgáltatások összességét (GDP) tekintve – nagyobb, mint az Egyesült Államoké.”<sup>38</sup>

A kutatás-fejlesztés (K+F) kiemelt központi szerepet lát el az uniós stratégiában. Ezt a tényt nyomatékosítja, hogy az Unió arra törekszik, hogy utolérje Japánt és az Egyesült Államokat a K+F-re fordított beruházások terén. Ennek okán az Európai Unió kiemelt figyelmet fordít kutatási és innovációs politikájára, és az ezzel kapcsolatos eredményorientációra.

---

<sup>38</sup> Forrás: [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy\\_hu#tab-3-0](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_hu#tab-3-0), [2018. december 3.]

## 2. Az európai kutatási és innovációs politika

FLORENT BERNARD<sup>39</sup>, egyik előadásán a következőket mondta a hallgatóság tagjainak: *„Engedjék meg, hogy egy kérdést intézzek Önökhöz: el tudják képzelni csupán néhány másodperc erejéig, hogyan néz ki álmaik Európája? Ha megtették, mesélgék el, mit láttak. Nehéz kérdés, nemde? (...) Nem lehet pusztán Google-n rákeresni. (...) Számos kihívás előtt állunk: hogyan találunk megfelelő munkaerőt a munkaerő-hiányos területekre? Hogyan állítjuk meg a globális felmelegedést és védjük meg környezetünket? Hogyan találunk újabb energiaforrásokat? (...) Mit kezdünk a népesség elöregedésével? Bárhogy is nézzen ki álmaik Európája, s bárminemű is a kihívás, mindenekelőtt egy tényező lehet mindenben alapvető segítségünk: s ez a tényező az innováció.”*<sup>40</sup>

Európa – számos más terület mellett – egyre fokozódó versenyben áll globális szinten a kutatás, valamint a technológiai termelés terén, s nemzetközi szinten folyamatosan szükséges bizonyítani innovatív „rátermettséget”. Ennek érdekében szükséges az újítást, előrelépést és modernizációt nagymértékben elősegítő ötletek, elgondolások támogatása, és azon körülmények megteremtése, hogy az innovatív elképzelések valódi, kézzel fogható termékekben, különböző új technológiákban testet öltsenek.

A társadalmi kihívásokkal szembeni megfelelés komoly terhet ró Európára. Éppen ezért van szükség a növekedés fellendítésére, rendkívül magas színvonalú kutatási hálózat megteremtésére és működtetésére, a kutatások folyamatos megosztására. Cél továbbá a kiváló tehetségű kutatók részére megteremtteni az Európán belüli, megfelelő álláslehetőség megtalálását. Emellett természetesen relevanciával bír a nemek közti egyenlőség elve, azaz törekvés az *„egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására”*.<sup>41</sup>

Az európai kutatás és innováció nem csak a jobb megélhetőséget, az élet- és munkakörülmények magasabb szintre emelését vonja magával, hanem aktívan hozzájárul a szabadság, biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség versenyképességének növeléséhez. Fontos, hogy az innováció jóvoltából, valamint az új termékek és szolgáltatások révén a népesség életminősége jobb legyen, javuljon a biztonság és ezzel összefüggésben a polgárok

---

<sup>39</sup> Florent Bernard európai uniós tisztviselő (nemzetközi kapcsolatok).

<sup>40</sup>How we are turning Europe into an Innovation Union: Florent Bernard at TEDxULg, [https://www.youtube.com/watch?v=PjA7D\\_bhSSE](https://www.youtube.com/watch?v=PjA7D_bhSSE) [2018. december 19.]

<sup>41</sup> AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGET LÉTREHOZÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA (Róma, 1957. 03. 25, utoljára módosítva a 2003-as Csatlakozási Szerződés által) KONSZOLIDÁLT VÁLTOZAT (2004. MÁJUS 1.).

biztonságérzete is. Ki kell emelni, hogy az innovációs politika összeköttetését biztosít a kutatási-technológiafejlesztési és ipari politika között.

Nagyon fontos, hogy az innováció emberek, egyének között, emberek által történik:

*„Minél jobban bevonódnak emberek a különböző témákba, minél nyitottabbak a különböző szintek egymásra, annál gyakoribb a szikra, és annál jobb innováció születik. Nem kell mást tenni, mint kitárni a kapukat, és teret adni az embereknek.”<sup>42</sup>* Az Európai Unió kutatási és innovációs politikája lényegében erre hivatott, a lehetséges minden erő- és eszközforrás rendelkezésre bocsátásával.

## 2.1. Jogi háttér

Az európai uniós kutatási és innovációs politika jogi alapjait széles értelemben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) fekteti le. Az EUMSZ 173. cikke az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

*„(1) Az Unió és a tagállamok biztosítják az uniós ipar versenyképességéhez szükséges feltételek meglétét. E célból — összhangban a nyitott és versengő piacok rendszerével — fellépésük arra irányul, hogy:*

- *felgyorsítsák az ipar alkalmazkodását a strukturális változásokhoz;*
- *ösztönözzék egy olyan környezet kialakítását, amely az Unió egész területén kedvez a kezdeményezéseknek és a vállalkozások — különösen a kis- és középvállalkozások — fejlődésének;*
- *ösztönözzék egy olyan környezet kialakítását, amely kedvez a vállalkozások közötti együttműködésnek;*
- *elősegítsék az innovációs, kutatási és technológiafejlesztési politikákban rejlő ipari lehetőségek jobb kihasználását.”<sup>43</sup>*

Az EUMSZ „KUTATÁS, TECHNOLÓGIAI FEJLESZTÉS ÉS ŰRKUTATÁS” fejezete részletesen taglalja továbbá, hogyan kívánja megteremteni az Unió a kutatási szakpolitika kiteljesedését. Többek között rendkívül nagy hangsúlyt fektet a kis- és középvállalkozások, egyetemek és kutatóközpontok jelentős támogatására:

*„E célból az Unió az egész területén ösztönzi a vállalkozásokat — a kis- és középvállalkozásokat is beleértve —, a kutatási központokat és egyetemeket a magas színvonalú kutatási és technológiafejlesztési tevékenységeik terén; támogatja azokat az együttműködésüket*

---

<sup>42</sup> Chris Anderson amerikai író és szerkesztő.

<sup>43</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ).

*célzó erőfeszítéseiket, amelyek célja elsősorban az, hogy a kutatók a határokon átívelő módon szabadon együttműködhessenek egymással, és hogy a vállalkozások képesek legyenek teljes mértékben kihasználni a belső piac lehetőségeit, különösen a nemzeti közbeszerzések megnyitása, a közös szabványok meghatározása és az együttműködés jogi és adóügyi akadályainak felszámolása útján.*<sup>44</sup>

A fentiek mellett az EUMSZ kiegészítő rendelkezéseket is megfogalmaz a kutatás és innováció vonatkozásában:

*„a) kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programok végrehajtása a vállalkozásokkal, kutatási központokkal és egyetemekkel való és az azok közötti együttműködés előmozdításával;*

*b) a harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő együttműködés előmozdítása az uniós kutatás, technológiai fejlesztés és demonstráció területén;*

*c) az uniós kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységek eredményeinek terjesztése és hasznosítása;*

*d) az uniós kutatók képzésének és mobilitásának ösztönzése.*<sup>45</sup>

Az Európai Unió, kutatás-fejlesztési tevékenységei összességét igyekszik egy óriás „halmazban” felölelni és bár egymástól eltérő, mégis az Unió egyes kihívásaira reagáló, megoldásokat kereső kutatási folyamatokat egy közös cél vezérelte kalap alá vonni. Ennek kivitelezése érdekében, jogalkotási eljárás keretén belül, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal történő konzultáció után, az Európai Parlament és a Tanács egy több évig tartó ún. keretprogram elfogadásáról döntött. A keretprogramról az EUMSZ az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

*„A keretprogram*

- meghatározza azokat a tudományos és technológiai célkitűzéseket, amelyeket a 180. cikkben előírányzott tevékenységekkel kell megvalósítani, és rögzíti az ezekkel kapcsolatos prioritásokat;*
- kijelöli e tevékenységek irányvonalait;*
- rögzíti az Unió keretprogramban való pénzügyi részvételének legmagasabb teljes összegét és részletes szabályait, valamint az egyes előírányzott tevékenységekre vonatkozó részösszegeket.*<sup>46</sup>

Az EUMSZ lefekteti annak alapját is, hogy a több éven át tartó keretprogram végrehajtása alatt az Európai Unió nyitott a harmadik országokkal és a nemzetközi szervezetekkel való konstruktív együttműködésre a keretprogram lényegéhez, célkitűzéseikhez tartozó területeken.

---

<sup>44</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 179. cikk (2)

<sup>45</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 180. cikk

<sup>46</sup> Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 182. cikk

E területek a kutatás, a technológiai jellegű fejlesztés, valamint a különböző, demonstrációs célú programok.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés kutatásra, technológiai fejlesztésre és űrkutatásra vonatkozó fejezete rendelkezik továbbá egy olyan közös európai űrpolitika kialakításáról is, melyben képes összehangolni a világűr kutatásokat és az azokhoz kapcsolódó, hasznosításhoz szükséges erőfeszítéseket, továbbá kezdeményezésekhez járul hozzá a kutatás és technológiafejlesztés előremozdítása érdekében. Mindemellett az EUMSZ rendelkezik az Európai Űrügynökséggel<sup>47</sup> (ESA) való megfelelő kapcsolatok kiépítéséről is.

## **2.2. Célkitűzések – EURÓPA 2020 stratégia és az „Innovatív Unió”**

Az Európa 2020 névre keresztelt stratégia az Európai Unió 2010 és 2020 közötti időszakra vonatkozó foglalkoztatási és növekedési stratégiája. A stratégia létrehozásával az Európai Bizottság az Unió gazdaságának az érintett évtizedre történő felkészítését kívánta kialakítani. A stratégiában előtérbe kerül az inkluzív, intelligens és fenntartható fejlődés és előrehaladás, hiszen az ilyen típusú és jelentőségű növekedés jelenthet megoldást Európa gazdasági hiányosságainak, problémáinak leküzdésében, s ezen túlmenően fenntarthatóvá válnak a magántulajdon támogatása, a tisztességes verseny a különböző teljesítmények között, valamint az optimális és reális piaci árak.

Az Európa 2020 stratégia az alábbi pontokban, területeken állapítja meg legfőbb célkitűzéseit:

- Foglalkoztatás.
- Kutatás és fejlesztés (K+F).
- Éghajlatváltozás elleni küzdelem és fenntartható energiagazdálkodás.
- Oktatás.
- Küzdelem a szegénység és a társadalmi kirekesztés ellen.

A foglalkoztatás témakörben a legfontosabb, elérendő célkitűzés a 20 és 64 év közötti személyek kétharmada részére történő állásbiztosítás. A kutatás és fejlesztés tekintetében a stratégia azt határozza meg, hogy az Európai Unió GDP-jének 3%-át kutatás-fejlesztési célra kell fordítani. Az éghajlatváltozás elleni küzdelemnek az üvegházhatású gázok kibocsátásának 20%-kal való lecsökkenésében, megújuló energiaforrások arányának 20%-ra való növelésében, az energiahatékonyság 20%-kal történő javulásában kell megmutatkoznia. Az oktatás szintjén a stratégia azt határozza meg, hogy az iskolát viszonylag korán elhagyók együttes aránya 10%

---

<sup>47</sup> Kormányközi szervezet, mely a világűr felderítésével és felhasználásával foglalkozik, székhelye Párizs, Franciaország

alá csökkenjen, továbbá a 30 és 34 év közötti uniós polgárok legalább 40%-a rendelkezzen felsőfokú végzettséggel, képesítéssel. A stratégia fontos célként tűzi ki a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelmet: meghatározza, hogy legalább 20 millióval csökkenjen a nyomorban és kirekesztettségben szenvedők, vagy azok száma, akiket ez a veszély közvetlenül fenyeget.

A stratégia keretén belül az Európai Bizottság – a haladás ösztönzése céljából – kiemelt kezdeményezéseket javasol az alábbi, összesen hét témakörben:

- „*Innovatív Unió*”.
- „Mozgásban az ifjúság”.
- „Európai digitális menetrend”.
- „Erőforrás-hatékony Európa”.
- „Iparpolitika a globalizáció korában”.
- „Új készségek és munkahelyek menetrendje”.
- „Szegénység elleni európai platform”.

Az Innovatív Unió kezdeményezés célja a kutatásra és fejlesztésre való anyagi ráfordítás javítása az innovatív ötletek, fejlődést, növekedést és foglalkoztatást ösztönző, elősegítő termékek és szolgáltatások megteremtése érdekében. A kezdeményezés összesen tíz legfőbb programpontra fogalmaz meg:

- Európai innovációs partnerségek megteremtése.
- Az "Innovatív Unió eredménytáblája", mely egy olyan ellenőrző rendszer bevezetése, amely több szempont alapján az innováció sikerességét, gazdasági hatásait hivatott mérni.
- Szakértők bevonása az innovatív vállalkozások finanszírozásának előmozdítása érdekében.
- Európai kutatási térségek kiépítése.
- Európai Design Vezetőtestület<sup>48</sup> létrehozása.
- 2011-ben nagyszabású kutatási program beindítása a közszféra és a társadalmi innováció területén.

---

<sup>48</sup> Az Európai Design Vezetőtestület 2011-ben Antonio Tajani, az Európai Bizottság iparért és vállalkozáspolitikáért felelős alelnökének kezdeményezésére alakult. (forrás: Az Európai Design Vezetőtestület "Design For Growth and Prosperity" című beszámolójának kivonatolt fordítása. Készítette: Magyar Formatervezési Tanács, 2012 Fordítás: Sarkady-Hart Krisztina.)  
Forrás: [https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/europai\\_design\\_vezetotestulet\\_jelentese\\_2012\\_szept\\_mftki\\_vonatford\\_vegl.pdf](https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/europai_design_vezetotestulet_jelentese_2012_szept_mftki_vonatford_vegl.pdf), [2018.december 20.]

- Oyan külön keret létrehozására vonatkozó javaslat, amely innovatív termékek és szolgáltatások megvásárlását tenné lehetővé közbeszerzés keretén belül.
- Szabványalkotás felgyorsítását és modernizálása.
- Szellemi javak modernizációja.
- A strukturális alapok és az állami támogatások rendszerének felülvizsgálata.

### 2.3. Európai kutatási térség

Az európai kutatási térség (EKT) koncepciója eredetileg 2000-ben merült fel először az Európai Bizottság kezdeményezésében. Az EKT lényegét tekintve egy egységes kutatási térség, mely belső piacon alapul. A belső piacon a technológia, kutatók, valamint a tudományos ismeretek szabadon áramolhatnak. Az EKT jogalapja az EUMSZ 179. cikkében jelenik meg:

*„Az Unió célja az, hogy egy európai kutatási térség létrehozásával, amelyen belül a kutatók, a tudományos ismeretek és a technológiák szabadon áramlanak, erősítse tudományos és technológiai alapjait, továbbá ösztönözze versenyképességének fejlődését – ideértve az Unió iparát is –, ugyanakkor támogassa a Szerződések egyéb fejezetei alapján szükségesnek ítélt kutatási tevékenységeket.”<sup>49</sup>*

### 3. Európai kutatási keretprogramok és a HORIZONT 2020

Az európai kutatóorientált tevékenységek keretprogramba történő beillesztésének ötlete az 1980-as évek elejéhez köthető. A keretprogramok szerkezetét és koncepcióját Viscount Etienne Davignon kutatásért felelős biztos és Paolo Fasella, a Bizottság tudományos, kutatási és fejlesztési főigazgatója dolgozta ki, a CREST<sup>50</sup> és a CODEST<sup>51</sup> közreműködésével. A legfőbb törekvés a nemzeti szintű kutatás-fejlesztés (K+F) vonatkozású tevékenységek összehangolása volt.

A koncepció kidolgozói kiemelt szempontnak tekintették, hogy a programok megerősíthetik a tagállamok közti együttműködést a kutatás terén, összpontosíthatják a forrásokat olyan célok megvalósítására, melyek eredményeként az európai ipar technológiai alapjai erősödhetnek, javulhat a versenyképesség, s mindezek által fejlődhet a gazdaság és Európa társadalma.

<sup>49</sup> Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 179. cikk (1).

<sup>50</sup> Committee for Scientific and Technical Research - Tudományos és Technológiai Kutatási Bizottság

<sup>51</sup> Committee for the European Development of Science and Technology (Európai Tudomány- és Technológiafejlesztési Bizottság).

### **3.1. Keretprogramok**

#### **3.1.1. Az első keretprogram**

Az első keretprogramot az 1984 és 1987 közti időszakra datáljuk. A program egyik legnagyobb jelentőséggel bíró „újszerűsége” az innovációs (technológiai innovációs) projektek előtérbe helyezésében rejlett, mely projektek alapvető célja az ipari partnerek kutatásokba történő bevonása volt, s ezzel együtt az említett partnerek oly módon történő bevonása, hogy a különböző cégek felelősségvállalást tanúsítsanak a programok sikere tekintetében azáltal, hogy a költségek egy részét finanszírozzák.

A fentiek mellett az első keretprogramban erősítették az egyes kutatóintézetek, vállalkozások, felsőoktatási intézmények együttműködését is.

Az ipari versenyképesség fokozását elősegítő és támogató programok által érintett területek az ipari technológiák, információs és telekommunikációs technológiák, valamint a biotechnológia<sup>52</sup> volt.

#### **3.1.2. A második keretprogram**

A második keretprogram 1987-től 1991-ig tartott. Karl Heinz Narjes<sup>53</sup> javaslata az volt, hogy a keretprogram által érintett területekre a Közösség költségvetésének 5%-át kell ráfordítani, mely nagyjából 10 milliárd ECU<sup>54</sup>-t jelentett abban az időszakban, azonban később a költség leredukált változata valósult meg (5,4 milliárd ECU kiadás).

A keretprogrammal szembeni legfőbb elvárás és célkitűzés az elsődleges belső piac megteremtését lehetővé tevő szektorra történő fókuszálás volt. A bizottsági javaslatban az alábbi 10 prioritási terület jelenik meg:

- információtechnológia;
- biotechnológia;
- új anyagok;
- lézer és száloptika;
- kiemelt tudományos berendezések;
- szélessávú telekommunikáció;
- új közlekedési eszközök;

---

<sup>52</sup> A biotechnológia a tudomány és technológia alkalmazása élő szervezeteken, azok részein, termékein vagy modelljein azzal a céllal, hogy megváltoztassunk élő vagy élettelen anyagokat tudás, termékek vagy szolgáltatások létrehozásáért (OECD 2005).

<sup>53</sup> A kutatásért és tudományért 1986-ban felelős biztos.

<sup>54</sup> Az európai valutaegység (angolul European Currency Unit, rövidítve ECU; szimbóluma: ₤) az Európai Közösség, majd az Európai Unió valutája volt 1979-től 1999-ig, az euró bevezetéséig.



- úrkutatás;
- a tengeri környezet „meghódítása”;
- oktatási, képzési technológiák.<sup>55</sup>

### 3.1.3. A harmadik keretprogram

A harmadik keretprogram Tanács általi jóváhagyása 1990-ben történt, a program 1994-ig tartott. E keretprogram főbb összpontosítási törekvései a különböző technológiák elterjesztésében, a szellemi erőforrások hasznosításában, és a természeti erőforrások kezelésében jelentek meg.

A keretprogrammal kapcsolatosan a Tanács az alábbi pontokat nevezte meg, melyek elengedhetetlenek az egyes kutatások támogatása során:

- a versenyképesség növelése;
- közösségi akciók prekompetitív<sup>56</sup> jellegének fenntartása;
- az egységes belső piac megteremtéséhez kapcsolódó kihívások kezelése;
- az ipari szereplők orientálása a transznacionális kezdeményezések irányába;
- a K+F-területen foglalkoztatottak európai jellegű képzésének előtérbe helyezése;
- a gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, a kutatások kiválóságának megőrzése;
- a környezetvédelem és az életminőség javítására irányuló szempontok érvényesítése.<sup>57</sup>

### 3.1.4. A negyedik keretprogram

Az 1994-től 1999-ig tartó, negyedik keretprogram négy tevékenységi területre aktivizálódott: kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programokra, az Európai Unión kívüli országokkal és nemzetközi szervezetekkel történő együttműködésre, a kutatók képzésének és mobilitásának elősegítésére, az egyes kutatási eredmények elterjesztésére és gyakorlati megvalósításba történő beültetésére.

A fent említett kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs tevékenységi támogatás az alábbi területeket fedte le:

- Információs és kommunikációs technológiák.

<sup>55</sup> Az Európai Unió közös kutatás-fejlesztési politikájának és programjainak fejlődése, különös tekintettel az élettudományok területére Doktori értekezés Dr. Pörzse Gábor, Semmelweis Egyetem Patológiai Doktori Iskola (Közegészségügyi és Egészségtudományi Kutatások), Budapest, 2007

<sup>56</sup>Kísérleti (pre-kompetitív) fejlesztés: az alkalmazott kutatás eredményének tervekbe foglalása, azaz új vagy továbbfejlesztett termékek, eljárások, szolgáltatások tervezése (idetartozik a kereskedelmi felhasználásra nem kerülő prototípus elkészítése is. Forrás: <http://www.szvt.hu/kplusf.html> [2018. november 18.]

<sup>57</sup> Loc. cit. 54

- Ipari technológiák.
- Környezet.
- Élettudományok és technológiák.
- Energia.
- Kutatás és képzés a termonukleáris szektorban.
- Közlekedés.
- Célzott társadalmi és gazdasági kutatások.

### 3.1.5. Az ötödik keretprogram

A kutatási keretprogramok ötödik fázisa 1998-ban indult el, és 2002-ig tartott. E keretprogram két részre tagolható. Az egyik részét az Európai Közösség kutatással, technológiafejlesztéssel (KTF) és demonstrációs tevékenységekkel kapcsolatos ötödik keretprogramja jelentette, a másikat az Európai Atomenergia Közösség (EURATOM) kutatással és képzéssel kapcsolatos ötödik keretprogramja alkotta.

Az ötödik keretprogram újszerűsége az összesen hét specifikus programban<sup>58</sup> (négy tematikus és három horizontális<sup>59</sup> program) rejlett, melyek a következőképpen alakultak:

<b>Specifikus programok</b>	
<b>Tematikus programok</b>	<b>Horizontális programok</b>
Az életminőség és gazdálkodás az élővilág forrásaival	A közösségi kutatás nemzetközi szerepének megerősítése
Felhasználóbarát információs társadalom	Az innováció előmozdítása, a KKV-k részvételének ösztönzése
Versenyképes és fenntartható növekedés	A humán kutatási potenciál és a társadalmi-gazdasági tudásbázis erősítése
Energia, környezet és a fenntartható fejlődés	

1. Specifikus programok megoszlása az ötödik keretprogramban (saját szerkesztésű táblázat).

<sup>58</sup> FP5 - Fifth RTD Framework Programme, 1998-2002 .

Forrás: [https://cordis.europa.eu/programme/rcn/624\\_en.html](https://cordis.europa.eu/programme/rcn/624_en.html) [2018. november 18.]

<sup>59</sup> A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE (Iránymutatás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. cikkének a horizontális együttműködési megállapodásokra való alkalmazhatóságáról) alapján: az együttműködés „horizontális természetű”, amennyiben két tényleges vagy potenciális versenytárs köt megállapodást.

A keretprogrammal kapcsolatosan fontos megemlíteni, hogy az első olyan program volt, melyben már hazánk is részt vett. Ez annak is volt köszönhető, hogy a keretprogramokban nem kizárólag EU tagok, hanem társult- és tagjelölt országok is közreműködők lehettek.

Magyarország ötödik keretprogramban való részvételének szabályait a 114/1999. (VII.30.) kormányrendelet tartalmazza. A rendelet egyben fel is hatalmazza hazánkat az egyedi programokban történő részvételre:

*„Magyarország részt vehet az Ötödik Keretprogram egyedi programjaiban, és az Ötödik Euratom Keretprogram egyedi programjaiban, az I., II. és III. Mellékletekben meghatározott módozatok és feltételek, alapelvek és szabályok szerint, melyek a jelen határozat elválaszthatatlan részét képezik.”<sup>60</sup>*

### **3.1.6. A hatodik keretprogram**

A 2002-től 2006-ig tartó hatodik keretprogram jogi értelemben vett alapjait az Európai Parlament és a Tanács 1513/2002/EK határozata tartalmazza, mely rendelkezik a keretprogram három legfőbb aktivitási területéről:

- „– a közösségi kutatás összpontosítása és integrálása,*
- az Európai Kutatási Térség kialakítása,*
- az Európai Kutatási Térség alapjainak erősítése.*

*Az e három címszó alatt szereplő tevékenységek hozzájárulnak a kutatási törekvések és tevékenységek európai szintű integrációjához, valamint az Európai Kutatási Térség különböző dimenzióinak strukturálásához.”<sup>61</sup>*

A közösségi kutatás – mint aktivitási terület – összpontosításának és integrálásának célja a közösségi ipar technológiai, tudományos megerősítéséhez, a nemzetközi versenyképesség fejlődéséhez történő hozzájárulás volt.

Az európai kutatási térség kialakítása elnevezésű aktivitási célkitűzés strukturális kihívásokat jelentett, míg az alapjai erősítésére vonatkozó törekvés (harmadik aktivitási területként) az összehangolásra vonatkozó, K+F politikák fejlesztésére irányuló tevékenységeket tartalmazott.

---

<sup>60</sup> 114/1999. (VII. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti Társulási Tanács 3/99. számú, Magyarországnak az Európai Unió 5. Kutatási és Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramjában való részvétele módozatainak és feltételeinek elfogadásáról szóló határozata kihirdetéséről.

<sup>61</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1513/2002/EK HATÁROZATA (2002. június 27.) az Európai Közösségnek az Európai Kutatási Térség létrehozásához és az innovációhoz hozzájáruló kutatási, technológiai fejlesztési és demonstrációs tevékenységére vonatkozó hatodik keretprogramjáról (2002–2006).

Az alábbi táblázat mutatja a hatodik keretprogramban megjelenő, különböző tevékenységi területek strukturális megoszlását.

<b>Közösségi kutatás összpontosítása és integrálása</b>	<b>Európai kutatási térség kialakítása</b>	<b>Európai kutatási térség alapjainak erősítése</b>
Kiemelt témák (pl. élettudományok, genomika és biotechnológia az egészség szolgálatában; az információs társadalmi technológiák; repülés és űrkutatás, stb.	Kutatás és innováció	Az összehangolást kialakító, valamint az európai kutatási és fejlesztési politikák következetes fejlesztését támogató tevékenységek, amelyek pénzügyi támogatást nyújtanak intézkedésekhez, például nemzeti programok indításához
A kutatás szélesebb területét magukban foglaló egyedi tevékenységek (pl. támogatási politikák, valamint a tudományos és technológiai szükségletek előretervezése)	Humán erőforrás és mobilitás	
A Közös Kutatóközpont <sup>62</sup> nem nukleáris tevékenységei	Kutatási infrastruktúrák	
	Tudomány és társadalom	

2. Tevékenységi területek a hatodik keretprogramban (saját szerkesztésű táblázat).

Fontos megjegyezni, hogy a hatodik keretprogramban hazánk már tagként vett részt, erre jó példa az ún. StoLPaN<sup>63</sup> projekt, mely a konkrét fizikai érintkezést nem igénylő mobiltelefonos alkalmazások fejlesztését tűzte ki célul. A projekt konzorciumának vezetője a Motorola Magyarország volt, s a konzorciumban számos magyar partner is részt vett (pl. Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, IQSYS Informatikai és Tanácsadó Zrt. stb.).

<sup>62</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1513/2002/EK HATÁROZATA (2002. június 27.) értelmében a Közös Kutatóközpont (KKK) független, felhasználó-központú támogatást nyújt a saját hatáskörébe tartozó közösségi politikák kialakításához és megvalósításához, ideértve az ilyen politikák megvalósításának felügyeletét

<sup>63</sup> „StoLPaN” PROJECT NO. : IST – 033591” Turning NFC enabled mobile handsets into multifunction terminals with bi-directional interaction between the NFC chip and wireless communication channels”.

### 3.1.7. A hetedik keretprogram

A hatéves futamidejű, 2007-től 2013-ig tartó hetedik keretprogram jogi alapjait az Európai Parlament és a Tanács 1982/2006/EK határozata fekteti le. Az ebben foglalt rendelkezések kiemelik a keretprogram négy legfontosabb összpontosítási területeit, melyek az alábbiak:

- együttműködés (transznacionális együttműködés keretén belül a kutatói tevékenységek teljes körű támogatás számos területen, pl. egészségügy, energia, űrkutatás, biztonság stb.);
- ötletek (nemzeti vagy nemzetközi kutatócsoportok által bármely területen végzett kutatások támogatása);
- emberek (mennyiségi, minőségi erősítés, mobilitás elősegítése és ösztönzése);
- kapacitások (lényeges elemek, pl. kutatási infrastruktúrák, kutatásorientált regionális csoportok, KKV-k javára végzett kutatások stb. támogatása).

A 7. keretprogram szabályozására vonatkozó javaslatát a Bizottság az érintettek hozzájárulásával (pl. kutató, üzleti szervezetek, partnerek stb.) dolgozta ki. Ennek elsődleges oka az volt, hogy a keretprogram beindítása előtti széleskörű konzultációk során felszínre kerültek az egyes szervezetek (pl. KKV-k) bekapcsolódását hátráltató tényezők. Ilyen tényező volt többek között a szerteágazó, bonyolult és bürokratikus eljárásorozat. Ugyanakkor számos alkalommal problémát okoztak a határidőcsúszások, adatok többszöri újraküldése, és egyéb hasonló, adminisztrációs tényezők is gyakran gátat szabtak a hatékonyságnak.

Egyértelmű újításnak számított a keretprogram idejének hat évre növelése, mely az Európai Unió 2007 és 2013. közti költségvetési ciklusához igazodott. Lényeges azonban, hogy a Bizottság kevés új eszköz beszerzésére törekedett, melyet azzal indokolt, hogy az alkalmazkodás hosszú időt venne igénybe, és ez a kivitelezési hatékonyságban jelentős hátrányt jelenthet.

A hetedik keretprogramban Magyarország már aktív résztvevő volt. Leszűkítve a kört a rendészeti aspektusra, példának okáért a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Határrendészeti Tanszéke már külső szakértő delegálása révén bekapcsolódott a DESTRIERO névre hallgató projekt implementációba. A DESTRIERO projekt lényege, hogy létrehozson egy olyan rendszert, amely egy katasztrófahelyzet után a következmények felszámolásához nyújt hatékony segítséget azáltal, hogy megelőzza az interoperabilitást, vagyis azt a lehetőséget, ahol az adott eseményhez kötődő különböző állami szereplők, civil szervezetek, érintettek, önkéntesek stb. megfelelően tudnak együtt működni egy szoftveres platform segítségével.

### 3.2. A HORIZONT 2020 keretprogram

*„Ahhoz, hogy elérjük a legnagyobb fokú hatást, szükséges az ésszerűségeen alapuló befektetés. S mi más lehetne ésszerűbb, mint a kutatás, az oktatás és az innováció? A gazdasági fellendülésnek, fenntartható növekedésnek és a munkahelyteremtésnek ezek jelentik a legfőbb eszközeit. Ebben az értelemben a Horizont 2020 a lehető legjobb időben ért el minket. Ezenkívül a Horizont 2020 minden európai szintű kutatási és innovációs támogatást egy fedél alá helyez. Integrált megközelítésével a Horizont 2020 úgy lett kialakítva, hogy az innovációs folyamat minden fázisában támogatást nyújtson, a laboratóriumi szakasztól egészen a piacra kerülésig.”<sup>64</sup>*

A Horizont 2020 jelenleg az Európai Unió legmeghatározóbb és legnagyobb léptékű kutatási és innovációs keretprogramja. A program az eddigi legmagasabb költségvetéssel (mintegy 80 milliárd euró) rendelkezik, időtartama hét éves időtávlatra (2014-2020) szól.

A keretprogram a korábbi fejezetben is taglalt Innovációs Unió – mint az Európa 2020 stratégia hét kiemelt kezdeményezésének egyike – megvalósításának egyik szerves része, s egyértelmű eszköze annak a célnak, hogy Európa megőrizze vezető pozícióját a versenyképesség tekintetében.

A Horizont 2020 programmal kapcsolatosan fontos kiemelni, hogy a pályázat útján elnyerhető támogatások mellett kiemelt hangsúlyt kap a magántőke európai K+F és innovációs projektekre történő bevonása is.



3. Horizont 2020 logó (forrás: <http://www.innoviris.be/en/images/content/logo-horizon-2020-european-commission/image> [2018. november 13.]

---

<sup>64</sup> Máire Geoghegan-Quinn, a kutatásért, az innovációért és a tudományért felelős biztos beszédének részlete, "Horizon 2020 is Open for Business" Information Event on Opportunities for SMEs under Horizon 2020, Brüsszel, 2014. március 4.

A program a jelen fejezetben röviden ismertetett, korábbi keretprogramoknál egyszerűbb adminisztrációt, valamint új szemléletet vezetett be az innováció-orientáltság terén. A Horizont 2020-ban kiválósági alapon, nemzetközi verseny keretében, az Európai Bizottságtól közvetlenül elnyerhető forrásokat takar. Az egyes pályázatok brüsszeli elbírálása során elsődleges szempontként tekintenek a szakmailag magas szint meglétére, a kiválóságra és az európai uniós szinten mérhető (várható) hatásra.

A Horizont 2020 rendkívül nagy támogatottsággal bír az Európai Unió részéről. Legfőbb célkitűzése, hogy Európa világszínvonalon végezze tudományos és technológiai tevékenységeit, ösztönözze és egyszerűbbé tegye az együttműködést annak érdekében, hogy olyan, innovációs akadályokat lebontó megoldások kerüljenek egy tető alá, melyek választ adnak a jelenlegi és jövőbeni társadalmi kihívásokra.

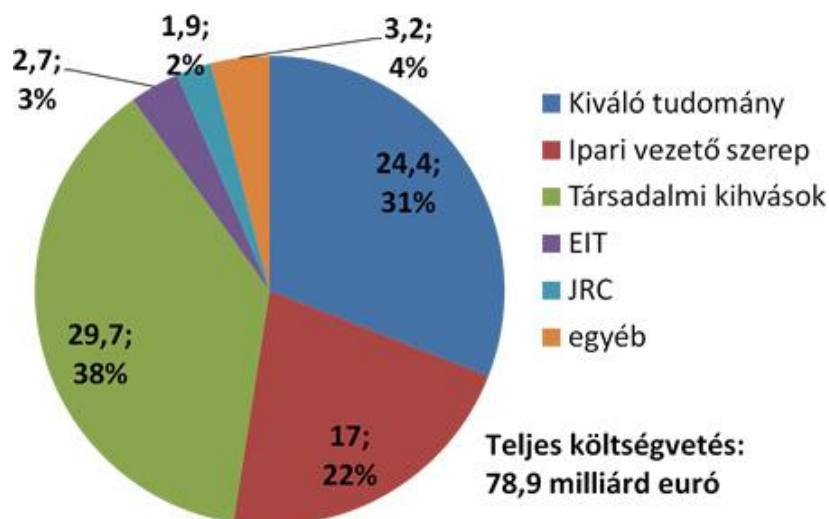
### **3.2.1. Jogi háttér**

A Horizont 2020 keretprogram jogi alapjait az alábbi szabályzók fektetik le:

- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1291/2013/EU RENDELETE (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről.
- A TANÁCS 1314/2013/EURATOM RENDELETE (2013. december 16.) az Európai Atomenergia-közösségnek a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogramot kiegészítő kutatási és képzési programjáról (2014–2018).
- Az Európai Parlament és a Tanács 1290/2013/EU rendelete (2013. december 11. ) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) részvételi és terjesztési szabályainak megállapításáról, valamint az 1906/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről.
- 2013/743/EU: A Tanács határozata ( 2013. december 3. ) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) végrehajtását szolgáló egyedi program létrehozásáról és a 2006/971/EK, a 2006/972/EK, a 2006/973/EK, a 2006/974/EK és a 2006/975/EK határozatok hatályon kívül helyezéséről;
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1292/2013/EU RENDELETE (2013. december 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásáról szóló 294/2008/EK rendelet módosításáról.
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1312/2013/EU HATÁROZATA (2013. december 11.) az Európai Innovációs és Technológiai Intézet (EIT) stratégiai innovációs terve: az EIT hozzájárulása egy innovatívabb Európához.

### 3.2.2. Költségvetés

A Horizont 2020 program költségvetési eloszlása az alábbi diagramon látható.



4. A Horizont 2020 költségvetési eloszlása.

(forrás: [http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020\\_koltsegvetes\\_450x330.png](http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020_koltsegvetes_450x330.png),  
[2018. november 16.]

### 3.2.3. A Horizont 2020 alappillérei

A Horizont 2020 három legfőbb alappillére a kiváló tudomány (excellent science), az ipari vezető szerep (industrial leadership), valamint a társadalmi kihívások (societal challenges).

A „Kiváló tudomány” alappillérenek legfőbb célkitűzése az Európai Unió világszinten betöltött vezető szerepének megerősítése a tudományos kiválóságban. Ez a pillér lefedi a célkitűzés eléréséhez szükséges legfontosabb feltételeket (pl. infrastruktúra, egyéni kutatási támogatás, mobilitás, stb.)



5. A Horizont 2020 keretprogram alappillérei (forrás:

[http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020\\_pillerek\\_450x330.png](http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020_pillerek_450x330.png), [2018. november 16.]



Az „Ipari vezető szerep”, mint alappillér vonatkozásában Nagy Gábor Mihály, az Európai Bizottság Kutatásért Felelős Főbizottságának tanácsadója az alábbiakat nyilatkozta:

*„A Horizont 2020 a lehetőségek széles tárházát kínálja. Van külön program a kisvállalkozások támogatására. A kisvállalkozásoknak erősebb szerep jut minden programban és vannak csak az innovációra fókuszáló programok. Ez jelentősen tompítja a multinacionális cégek dominanciáját. A nagy pályázati érdeklődés is mutatja, hogy a kisvállalkozások látnak fantáziát a Horizont 2020-ban.”*<sup>65</sup>

A fent megnevezett alappillér tehát Európa K+F és innovációs területén való szerepét hivatott megerősíteni, melyet a technológiák támogatásán és a tőkéhez való hozzáférés biztosításán túl a KKV-k bevonásával, előtérbe helyezésével tervezik elérni.

A legerőteljesebbnek mondható pillér nem más, mint a „Társadalmi kihívások”, melyben a Horizont 2020 saját erőforrásait és eszközeit felhasználva hozzájárul az Európa lakosságát érintő legjelentősebb társadalmi problémáinak hatékony megoldásához.

A „Társadalmi kihívások” pillére az alábbi területeket foglalja magába:

- Egészségügy, demográfiai változás és jólét (health, demographic change and wellbeing).
- Élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság és erdőgazdálkodás, tengerkutatás, tenger- és belvíz hasznosítási célú kutatás, valamint a biogazdaság (food security, sustainable agriculture and forestry, marine and maritime and inland water research, and the Bioeconomy).
- Biztonságos, tiszta és hatékony energia (secure, clean and efficient energy);
- Intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés (smart, green and integrated transport).
- Éghajlatváltozás, környezetvédelem, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok (climate action, environment, resource efficiency and raw materials).
- Európa a változó világban - Inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak (europe in a changing world - inclusive, innovative and reflective societies).
- **Biztonságos társadalmak – Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme (Secure societies - protecting freedom and security of Europe and its citizens).**

---

<sup>65</sup> Horizont 2020 és az európai tudomány/innováció pillérei – beszélgetés Nagy Gábor Mihálllyal, 2015.11.01., Forrás: <https://darvasbela.atlatszo.hu/2015/11/01/horizon-2020-es-az-europai-tudomanyinnovacio-pillerei-beszelgetes-nagy-gabor-mihallyal/> [2018. november 16.]

### 3.2.4. Biztonságos társadalmak – Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme

A fenti névre hallgató felhívás a biztonságpolitikát, digitális biztonsági stratégiát és a belső biztonsági stratégiákat foglalja magába elsődleges feladatokkal, valamint a stratégiai prioritások nyomán gyakorlati célkitűzésekkel. Ehhez kapcsolódóan a középpontban a szabadságjogok és az adatvédelem európai uniós jogszabályok mentén történő összehangolása és közös szellemisége áll.

Különös célkitűzésként nevesíthető „*a biztonságos európai társadalmak előmozdítása korábban nem tapasztalt változások, valamint a növekvő globális egymásrautaltság és fenyegetések közepette, és ezzel egyidejűleg a szabadság és a jogérvényesülés európai kultúrájának megerősítése.*”<sup>66</sup>

TÁRSADALMI KIHÍVÁSOK ALAPPILLÉRE	
BIZTONSÁGOS TÁRSADALMAK TERÜLETE	
Elsődleges feladat	Pályázati támogatások által érintett területek
Európai társadalom ellenálló képességének erősítése a természeti és ember okozta katasztrófák ellen	Katasztrófavédelem (Disaster-Resilience – DRS)
Harc a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen új igazságügyi szakértői eszközök kifejlesztésétől kezdve a robban(t)ások elleni védelemig	Bűnözés és terrorizmus elleni küzdelem (Fight against Crime and Terrorism – FCT)
Az EU határellenőrzésének javítása, kezdve a tengeri határőrizettől a komplex határrendészeti rendszerekig, támogatva az Unió kül- és biztonságpolitikáját a konfliktuskezeléstől a békefenntartásig	<i>Határellenőrzés és védelempolitika (Border Security and External Security – BES)</i>
Támogatás nyújtása a kiberbiztonság erősítésében a biztonsági információk megosztásától az új biztonsági modellekig.	Digitális biztonság (Digital Security – DS)

6. A Biztonságos Társadalmakban megfogalmazott feladatok és támogatott területek.

<sup>66</sup> AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1291/2013/EU RENDELETE (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, 7.1.

(saját szerkesztésű táblázat)

A fenti táblázatban foglalt „Határellenőrzés és védelempolitika (Border Security and External Security – BES)” pályázható terület szándékosan került kiemelésre, ugyanis a továbbiakban taglalt, és a Magyarország rendőrsége szempontjából kiemelten fontos, jelenleg is futó projektek, köztük diplomamunkám egyik legfőbb témájaként vizsgált „SMILE” projekt is ezen területen nyert el európai uniós támogatást a Horizont 2020 program keretein belül, melyet a következő fejezetben részletesen bemutatok.

## 4. A SMILE PROJEKT

A „SMILE” mozaikszó a „Smart mobility at the european land borders”, azaz az „Európai szárazföldi határok okos mobilitásfejlesztése” cím szavaiból tevődik össze. A SMILE névre hallgató európai uniós kutatási-fejlesztési projekt hivatalosan 2017. július 1-jén indult el egy 14 tagot számláló konzorcium<sup>67</sup> összehangolt tevékenységével. A Projekt hivatalos kick-off találkozájára<sup>68</sup> 2017. július hónap első felében került sor a konzorciumvezető partner székhelyén, Thesszalonikiben, Görögországban.

### 4.1. Projekt paraméterek

A SMILE a Horizont 2020 „Biztonságos társadalmak – Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme (Secure societies - protecting freedom and security of Europe and its citizens.)”, azon belül pedig a határellenőrzés és védelempolitika (Border Security and External Security – BES) fejezete alatt, a görög CERTH<sup>69</sup> által benyújtott és végül az Európai Bizottság által pozitívan elbírált, 100% intenzitási támogatást nyert pályázata eredményeként vált aktív és jelenleg is zajló projektté.

A SMILE projekt pályázata összesen 13 pontot kapott a 15-ből (a küszöbérték 10, azaz 10 ponttól, vagy afelett nyertes a pályázat). A pályázat során az alábbi szempontokat vizsgálták 1-től 5-ig terjedő skálán:

- Kiválóság (excellence):
  - A célkitűzések egyértelműsége és helytállósága.
  - A koncepció és a javasolt módszer hitelessége.

---

<sup>67</sup> A részes szabályozott munkamegosztásán alapuló együttműködése a projekt közös megvalósítása, valamint ennek érdekében közös érdekeik előmozdítása és erre irányuló tevékenységük összehangolása céljából.

<sup>68</sup> A projektindító értekezlet .

<sup>69</sup> Centre for Research & Technology - Hellas (Görög kutató és technológiai intézet).

- A javasolt munka mértéke túlmutat a technika jelenlegi állásán és innovációs potenciált mutat.
- Az interdiszciplináris megközelítések<sup>70</sup> összehangoltsága.
- Hatás (impact):
  - A projekt jövőbeni eredményei milyen mértékben járulhatnak hozzá a megpályázott terület célkitűzéseéhez?
  - Olyan hatás-lehetőségek, melyek többek közt új piaci lehetőségeket teremthetnek, erősíthetik a vállalkozások versenyképességét, esetleg érintik a környezeti, vagy éghajlatváltozás kérdéseit, vagy más fontos előnyöket jelenthetnek a társadalom számára.
  - Kommunikációs, disszeminációs tevékenységi javaslatok minősége.
- Végrehajtási minőség és hatékonyság (Quality and efficiency of the implementation):
  - A végrehajtásra vonatkozó munkaterv minősége és megfelelő felépítése.
  - Javasolt irányítási struktúrák és eljárások megfelelősége.
  - A javasolt konzorciumi partnerek részvételének megfelelő indokoltsága, a konzorcium összetett szakértelmének egyértelmű alátámasztása.
  - A feladatok elosztásának megfelelősége, biztosítva, hogy minden résztvevőnek megfelelő erőforrása legyen a projektben teljesíteni vállalt kötelezettségekre

A pontozás a következőképpen alakult:

Szempont	Pontszám	Küszöbérték
Kiválóság (excellence)	4,0	3/5
Hatás (impact)	4,5	3/5
Végrehajtási minőség és hatékonyság (Quality and efficiency of the implementation)	4,5	3/5

7. A SMILE projektre vonatkozó pályázat kiértékelési pontjai.

(Forrás: saját szerkesztés, a pályázatot kiértékelő 740931-SMILE-Evaluation Summary Report adatai alapján)

A projektjavaslat tehát az összpontszám 87%-át érte el, jelentősen meghaladva ezzel a 10 pontos küszöbértéket. A táblázatban szereplő „részküszöbértékek” nem keverendők össze az

<sup>70</sup> Interdiszciplináris: több tudományterületet érintő.

összesen elérendő legalább 10 ponttal: tehát ha a pályázat mindhárom szempontnál csupán a küszöbértéket éri el (9 pont), akkor nem kaphatott volna pozitív besorolást.

A projekt teljes költségvetése 4.999.276,25 euró, futamideje 36 hónap, azaz három teljes év, a szerződés szerinti befejezés dátuma 2020. június hó vége.

A rendőrség SMILE projektben történő részvételét a Rendőrség Tudományos Tanácsa kezdeményezte az országos rendőrfőkapitány irányába. Papp Károly rendőr altábornagy, az akkori országos rendőrfőkapitány<sup>71</sup> a részvételt 2016. augusztus 16-án kiadott írásos engedélyében hagyta jóvá, ami biztosítékot nyújtott az alakuló konzorcium számára, hogy győztes pályázat esetén Magyarország rendőrsége aktív konzorciumi partner lesz. Az elbírálási folyamatot követően, 2017. január hónapjában a Bizottság hivatalosan is közzétette, hogy a benyújtott pályázatot támogatásra érdemesnek tartja.

#### **4.2. Konceptió és célkitűzések**

A SMILE Projekt általános és részletes megvalósíthatósági, specifikációs célkitűzései rendkívül széleskörűek, egyrészt terjedelmi okok miatt e tanulmány keretén belül részletesen nem választhatók fel (a projekt részleteit és tervezett munkamenetét rögzítő angol nyelvű megállapodás terjedelme 318 A4 oldal), másrészt pedig számos elem vagy üzleti titok, vagy minősített adat, melynek nyilvánosságra kerülése veszélyeztetné a rendszer hatékony jövőbeli alkalmazását. Ennek okán a projekt legfőbb elgondolását és fejlesztési célkitűzéseit ismertetem jelen alfejezetben.

A projekt alapelgondolása a szárazföldi határforgalom-ellenőrzéshez<sup>72</sup> szükséges erők, eszközök és költségek csökkentését veszi alapul. A koncepció szerves részét új, a jelenleg alkalmazott fejlettségi szintet meghaladó minőségű és szintű infokommunikációs technológiák<sup>73</sup> alkalmazása képezi, például a határátkelőhely<sup>74</sup> területére belépés során a gépjárművek és a benne ülő személyek okmányainak automatizált azonosítása.

A javaslat alapján a kifejlesztésre kerülő rendszerben lehetőség nyílik egy határátkelést megelőző, ún. előregisztrációra is, mely biztosítani tudja az utasok számára az összes, utazással kapcsolatos, fontos információt (pl. jogok és kötelezettségek, forgalom helyzete, stb.). E

---

<sup>71</sup> Papp Károly rendőr altábornagy, 2013 és 2018 között volt országos rendőrfőkapitány, jelenleg a Belügyminisztériumban teljesít szolgálatot mint a rendvédelmi szervek koordinálásáért felelős főigazgató.

<sup>72</sup> A határátkelőhelyeken végzett ellenőrzés annak megállapítására, hogy a személyek, beleértve az azok birtokában lévő közlekedési eszközöket és tárgyakat, beléptethetőek-e a tagállamok területére, illetve elhagyhatják-e azt.

<sup>73</sup> Olyan eszközök, technológiák, innovatív folyamatok összessége, amelyek az információközlést, feldolgozást, annak áramlását és kódolását hatékonyabbá és gyorsabbá teszik (például informatikai eszközök, technológiák).

<sup>74</sup> Az illetékes hatóságok által a külső határok átlépése céljára engedélyezett átkelőhely.

rendszer széleskörű tájékoztatást biztosítana az utasok részére minden, utazással kapcsolatos releváns információ részükre történő megadásával.

A fentiek mellett a projekt egyik jelentős részét képezi a biometria<sup>75</sup>, és ezzel együtt a különböző biometrikus azonosítást<sup>76</sup> végző szenzorok egységes rendszerbe történő integrálása is. A biometria rendkívül fontos szerepet tölt be a személyazonosítás területén<sup>77</sup>, hiszen biometrikus adatok<sup>78</sup> felhasználásával egy adott személy ellenőrzését rendkívül hatékonyan és hitelesen lehet elvégezni:

*„A biometrikus személyazonosítás jelentősége abban rejlik, hogy a módszer ténylegesen magát a személyt azonosítja. Megfelelő eszköz, illetve technológia alkalmazásával meg lehet győződni arról, hogy a mintavételezés valós, élő személytől származik-e, ezzel jelentősen csökkentve a megtévesztés lehetőségét.”<sup>79</sup>*

A projekt konzorciumi megállapodásban<sup>80</sup> is nevesített legfőbb célkitűzései az alábbiak:

- Hatékony, megbízható, mozgás közben is alkalmazható biztonsági ellenőrzés megteremtése.
- Biometrikus adatok feltöltésének lehetőségével kialakított előregisztrációs rendszer létrehozása.
- Hordozható személy- és okmányazonosító eszközök bevezetése és az elektronikus szolgáltatások kiterjesztése a közúti határátkelőhelyeken.
- Biometrikus azonosítókra alapuló, hatékony személyazonosítás- és adathitelesítési keretrendszer kifejlesztése.
- A közúti határátkelőhelyeken gyorsan, gördülékenyen és átláthatóan működik
- A hatékony, gyors, zökkenőmentes interoperabilitás megteremtése a közúti határátkelőhelyeken kifejlesztendő informatikai rendszerek és egyes szakrendszerek között.

---

<sup>75</sup> A biometria (ókori görög: bios = "élet", metron = "intézkedés") az embernek egy vagy több egyedi fizikai vagy viselkedési jellemzőjének mérésén alapuló azonosítása.

<sup>76</sup> Biometrikus azonosítás a személyazonosítás egyik fajtája, az ember egyénenként eltérő, mérhető biológiai jegyein, élettani vagy viselkedési jellemzőin (biometria) alapuló azonosítási eljárás.

<sup>77</sup> BALLA József: Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben, Határrendészeti Tanulmányok HU ISSN 1786-2345 /nyomtatott, HU ISSN 2061-3997 /online/ 2010., VII. évfolyam 1. szám - pp. 97-105

<sup>78</sup> A biometrikus adat olyan adat, amely az emberek mérhető testi adatait képezi le. Biometrikus azonosításra leggyakrabban a kéz, a szem, az arc, az aláírás, a hang vizsgálata és a DNS-azonosítás szolgál.

<sup>79</sup> BALLA József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására, PhD értekezés, 2013, NKE-HHK HDI.

<sup>80</sup> SMILE Grant Agreement number: 740931 — SMILE — H2020-SEC-2016-2017/H2020-SEC-2016-2017-1.

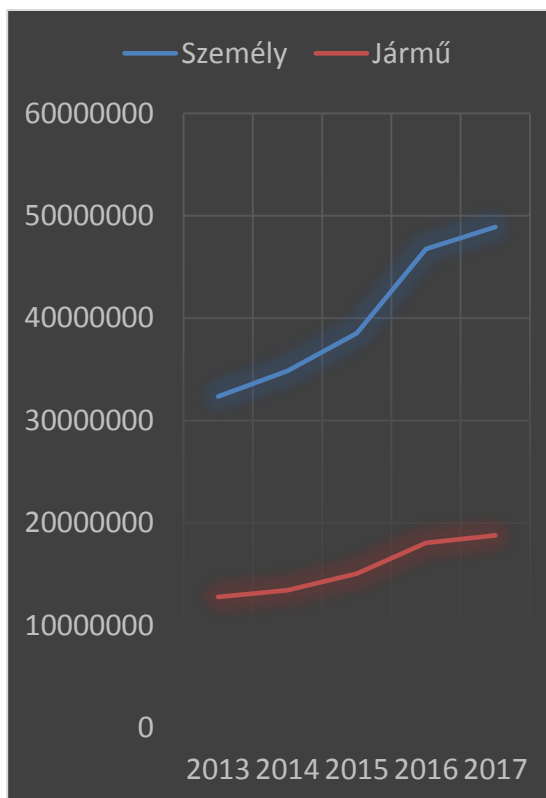
- Jogi iránymutatások és ajánlások kidolgozása, melyek a határátkelőhelyekkel kapcsolatos technológiák valódi gyakorlatba történő beültetésének jogi aspektusait, hatásait és kereteit vizsgálják.
- Egy független, felhő-alapú biztonsági infrastruktúra alapjainak kidolgozása, mely az utasok digitálisan tárolt adatainak biztonságos tárolására, megőrzésére irányul mind nemzeti, mind európai szinten.
- Részletes összehasonlító tanulmány kidolgozása az egyes eredményekről, az elért eredmények hasznosíthatóságáról, a javasolt rendszer alkalmazhatóságáról.

#### 4.3. Miért fontos és aktuális?

Európa és azon belül hazánk schengeni külső határain évről évre növekvő tendenciát mutat a határok átlépésének száma.

	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Személy</b>	~32.354.500	~34.857.400	~38.548.000	~46.754.000	~48.907.000
<b>Jármű</b>	~12.773.050	~13.415.800	~15.066.000	~18.049.000	~18.787.000

8. Magyarország szárazföldi (vasúti-közúti) határátkelőhelyeinek forgalma. (forrás: saját szerkesztés)



9. Magyarország szárazföldi (vasúti-közúti) határátkelőhelyei forgalmának alakulása.

(forrás: saját szerkesztés)

A fenti adatokból jól látható, hogy 5 év alatt (2013-2017) több mint 16 millió átlépéssel növekedett a határátkelőhelyek forgalma, a járműveké pedig kb. 6 millióval. Tekintettel arra, hogy a határátkelőhelyek kapacitása infrastrukturálisan és humán erő szempontjából aligha, vagy nagyon nagy erőfeszítések árán tudja „átvészelni” az egyes kiemelt időszakok (pl. nyári forgalom, amikor a Nyugat-Európában dolgozó vendégmunkások hazamennek a balkáni országokba) forgalmát, elengedhetetlen a jövőbeni automatizált megoldásokon alapuló szemléletmód előtérbe helyezése.

Ahogy már fentebb említettem, a SMILE projekt alapvetően a szárazföldi határforgalom-ellenőrzés hatékonyságának fejlesztésére irányul. Fontos elkülöníteni, hogy a szárazföldi határforgalom-ellenőrzés két típust takar: közúti és vasúti ellenőrzést. Jelen projekt elsődlegesen a közúti ellenőrzés hatékonyságának növelésére koncentrálna.

A határforgalom-ellenőrzés hazai szabályozása a 24/2015. (X. 15.) ORFK utasításban található meg. Ebben többek között az alábbiakra hívnám fel a figyelmet:

*„Az útlevelező felelős a határforgalom-ellenőrzés során a jogszabályokban, belső normákban foglaltak maradéktalan végrehajtásáért, továbbá az informatikai és technikai eszközök, valamint a bélyegzők jogszerű alkalmazásáért.*

*Az útlevelező feladata:*



- a) a határátkelőhelyen átlépésre jelentkező személyek jogszerű átléptetése, a járművek és szállítmányok ellenőrzése;
- b) a jogsértő cselekmények felfedése és a szükséges intézkedések megtétele;
- c) a határforgalom-ellenőrzés rendjét és technológiáját szabályozó rendelkezések, továbbá az adatvédelmi, a baleset-elhárítási, valamint az együttműködési szabályok betartása és
- d) a statisztikai, jelentőszolgálati feladatok ellátása. ”<sup>81</sup>

A fentiek teljes körű betartása meglehetősen nagy terhet ró egy útlevelező<sup>82</sup> személyre. Egyes határátkelőhelyeken (pl. Röske Autópálya Határátkelőhely vagy Tompa Közúti Határátkelőhely) egy nap alatt több ezer személy is átlépheti a határt, mely személyek ellenőrzését csekély létszámú (pl. 12 fő) útlevelezőnek kell megoldania. Ehhez kapcsolódóan a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzat az alábbiakat tartalmazza:

*„A szolgálat szervezésének - a rendelkezésre álló erő és eszköz feladatok szerinti elosztásával, a feladatok meghatározásával, valamint a határátkelőhelyen a különböző szolgálati feladatot ellátó személyek tevékenységének összehangolásával - biztosítania kell:*

- a) a határforgalom-ellenőrzés folyamatosságát;
- b) a határforgalom intenzitásának megfelelően a be- és kilépő irányok, a rendőri szervhez tartozó szolgálati helyek, a határátkelőhelyek között a szükséges erőátcsoportosítás végrehajtását;
- c) az állományvédelmi feladatokkal kapcsolatban meghatározottak érvényre juttatását és
- d) a határforgalom-ellenőrzéssel szemben támasztott követelmények érvényesülését. ”<sup>83</sup>

Azonban a leterheltség nem csak a szolgálati személyeket érinti. Adódnak időszakok, amikor a hirtelen megnövekedett határforgalom következtében akár több órás várakozások is kialakulhatnak az átkelőhelyeken. Adott esetben (pl. extrém időjárási körülmények) a határon átlépni szándékozó személyek testi épségére ezek a várakozások rossz hatással lehetnek, számos esetben történik rosszullet (pl. nyári hőség idején), vagy általános türelmetlenség, koncentrációhiány alakul ki, melynek hatásaként akár baleset is történhet.

A fentiek mellett számos tény, adat, jelenség is alátámasztója lehet a projekt fejlesztési céljai szükségességének, ám terjedelemeire való tekintettel jelen dolgozatban nincs lehetőség ezek részletes kifejtésére.

<sup>81</sup> 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról 38-39. pontja.

<sup>82</sup> A 24/2015 ORFK utasítás értelmében útlevelezői feladatot az a rendőr láthat el, aki a határátkelőhelyen átlépésre jelentkező személyek, a birtokukban lévő járművek és tárgyak ellenőrzésére, valamint átléptetésére vonatkozó jogszabályokból és ismeretekből megfelelően felkészítésre került.

<sup>83</sup> 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról 8. pontja.

#### 4.4. Konzorcium

A SMILE Projekt konzorciumát 8 országból összesen 15 partner alkotja:

##### Konzorciumvezető:

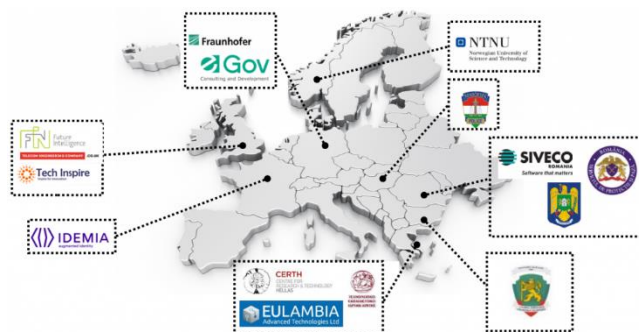
- Centre for Research & Technology, Hellas (CERTH)- Görög Kutatási és Technológiai Központ – Görögország.

##### Partnerek:

- Fraunhofer Fokus (Fraunhofer) – Németország.
- Technological Educational Institute of Crete (TEIC) – Kréti Technológiai és Kutató Intézet – Görögország.
- Future Intelligence Ltd. (FINT) – Egyesült Királyság.
- Norwegian University of Science and Technology (NTNU) – Norvég Tudományos és Technológiai Egyetem – Norvégia.
- Oberthur Technologies SA (OT) – Franciaország.
- eGov Consulting Ltd. (eGovCD) – Németország.
- Tech Inspire Ltd. (TECH) – Egyesült Királyság.
- EULAMBIA Advanced Technologies Ltd. (EULAMBIA) – Görögország.
- SIVECO Romania – Románia.

##### Végfelhasználó partnerek

- Magyarország rendőrsége (HNP) – Magyarország.
- Protection and Guard Service – Román különleges egység (SPP) – Románia.
- Politia de Fronteira – Román határrendőrség (RBP) – Románia.
- Bulgária Belügyminisztériuma – Bulgária.



10. A SMILE projekt konzorciuma (forrás: <http://smile-h2020.eu/smile/>, letöltés ideje: 2018. december 4.)

## **4.5. Megvalósítás**

A projekt végrehajtása ún. alprojektekre, hivatalos nevén munkacsomagokra osztható, melyek meghatározott időintervallumban (akár a projekt teljes futamideje alatt), egymással legtöbbször párhuzamosan futnak. Minden egyes munkacsomagot – az elvégzendő feladatok, a kompetenciák és kötelezettségvállalások alapján – a partnerek egyike vezeti (munkacsomag vezető – work package leader). A munkacsomagok továbbá meghatározott feladatokra (Task) strukturálódnak, melyeket a feladatok végrehajtására kijelölt partnerek hajtanak végre, a munkacsomag vezető koordinálásával.

A projekt – véleményem szerint – a munkacsomagok ismertetésével mutatható be a leghatékonyabb módon. Az alábbiakban betekintést nyújtok a munkacsomagok célkitűzéseibe és a végrehajtandó feladatokba.

## **4.6. Munkacsomagok ismertetése**

### **4.6.1. 1. sz. munkacsomag (Work Package 1) – Projekt menedzsment (Project management)**

#### Célkitűzések:

- Hatékony projekt menedzsmenti struktúra kialakítása.
- Megfelelő kapcsolatteremtés és kapcsolattartás a projekt sikeres végrehajtása érdekében.
- A projekten belüli tevékenységek magas színvonalon történő végrehajtása.
- A konzorcium teljes egészének jogi, szerződéseken nyugvó, etikai, anyagi és adminisztrációs szintű menedzselése.
- Szellemi tulajdonjog védelme és egyéb ehhez kapcsolódó tevékenységek összehangolása, a felmerülő problémák megfelelő kezelése.
- Tudományos és társadalmi felvetések megtárgyalása, melyek szoros összefüggésben állnak a projektben történő kutatási tevékenységekkel.

Az 1. sz. munkacsomag minden olyan tevékenység végrehajtását tűzi ki célul, amely a projekttel kapcsolatos koordinációt és megfelelő menedzsmentet megvalósítja. Különösen fontos a napi szintű irányítás és szervezés, csakúgy a Bizottsággal és a kívülálló, ám releváns szervezetekkel történő folyamatos kapcsolattartás. Ebbe beletartozik egyaránt az ütemezés, szervezés és jelentéstétel, információáramlás biztosítása, találkozók megszervezése, döntéshozatal és problémamegoldás.

Szintén fontos a projekt felügyelete, eljárások irányítása. Emellett a munkacsomag tartalmazza a pénzügyi tervezet elkészítését, a kiadások koordinálását, a személyi kiadások előzetes ellenőrzését a feltételek tükrében, a kiadások, kifizetések nyomon követését, a partnerek közötti megfelelő és szabályszerű elosztást. Fontos kihangsúlyozni, hogy a projekttel kapcsolatos kollaboratív együttműködési eszközök magas prioritást élveznek e feladatszakaszban, hiszen az internetes menedzsment lehetőséget biztosít a promócióra, tapasztalatok megosztására a meglévő vagy új, hasonló célokat elérni szándékozó konzorciumokkal.

#### **4.6.2. 2. sz. munkacsomag (Work Package 2) - User Requirements, Use Cases and BCP System**

Architecture (Felhasználói követelmények, esettanulmányok és a határátkelőhelyek gyakorlatainak, legfontosabb problémáinak felmérése)

##### Célkitűzések:

- Átfogó szolgáltatásorientált architektúra<sup>84</sup> tervezet készítése.
- Az olyan újszerű technológiák létrehozására való törekvés, amelyek célja a hiányosságok teljes mértékű kiküszöbölése.
- Egyes határátkelőhelyek különböző igényeinek megfelelően a specifikáció és rendszerkövetelmények felkutatása, meghatározása.
- Egy olyan átfogó és új koncepció kialakítása, mely egyaránt figyelembe veszi az igényeket és a hiányosságokat is.
- Egy olyan átfogó koncepció kialakítása, mely a jövőbeni határátkelőhelyek rendszerét felvázolja, a teljesítendő jövőbeni feladatokkal együtt.
- Használati esetek és alkalmazási forgatókönyvek felvázolása, melyek a SMILE projektben rejlő lehetőségeket demonstrálják.

A rendőrség szempontjából jelen munkacsomag kiemelten fontos, ezért ennek bemutatása terjedelmesebb, mint a többi munkacsomagé.

Mint az ismeretes, a határforgalom-ellenőrzés személyek, járművek és jövedéki termékek ellenőrzéséből áll, s célja annak megállapítása, hogy az országba, avagy országból történő be-

---

<sup>84</sup> A szolgáltatásorientált architektúra (angolul Service-Oriented Architecture, röviden SOA) egy programozási módszer, aminek lényege, hogy az egyes szolgáltatások egy hálózatban helyezkednek el, és egy protokoll által meghatározott módon kommunikálnak. Alapvető elvei függetlenek gyártóktól, termékektől, terjesztőktől és technológiáktól. Forrás: <https://web.archive.org/web/20170707052149/https://msdn.microsoft.com/en-us/library/bb833022.aspx#> [2019. január 14.]

illetve kifelé irányuló mozgásuk engedélyezhető-e. Ennek megfelelően szükséges a különböző adatbázisokban történő ellenőrzés („lekérés”), különböző elemzési képességek mentén történő kockázati tényezők felismerése és ennek tükrében a beléptetés engedélyezése vagy megtagadása.

A 2. sz. munkacsomag többek között alkalmazott azonosítási gyakorlatokkal foglalkozik, valamint feltérképezi az érdekelt felek különböző jellegű elvárásait.

Az érintett felek elvárásain, a politikai, műveleti, technológiai kihívásokon alapuló és az azt figyelembe vevő forgatókönyv segítségével felkutatásra kerülnek azok az újszerű megoldásokat és technológiákat tartalmazó eljárások, melyek minden elvárt, határátkelőhelyekkel kapcsolatosan felmerülő igényt igyekeznek kielégíteni a jövőben.

E feladat középpontjában a jelenlegi schengeni külső határokon történő határforgalom-ellenőrzés és egyéb ezzel kapcsolatos procedúra során felmerülő hiányosságok, hibák feltérképezése, kimutatása áll. Ehhez szorosan kapcsolódva egy felmérést szükséges elkészíteni a jelenleg alkalmazott procedúrákról és technológiákról, melyeket az átkelőhelyeken alkalmaznak, a felmerülő hibák kimutatásával egyetemben.

A cél, új típusú technológiák bevezetésének lehetővé tétele az utasforgalom számára, úgymint a biometria, e-vízum, e-útlevél, stb., melyek a különböző adatbázisokkal összhangban és kapcsolatban állnak, lehetővé téve ezzel a hatékony identifikációt.

Szintén érdemes megvizsgálni a már létező és működő adatbázisokat (pl. a dolgozat korábbi részében már említett SISII, vagy a VIS<sup>85</sup> rendszer, stb.), hiszen ezek több összetevőből is állnak. Kockázatelemzés segítségével felmérhető a forgalmas időszakban fennálló esetleges biztonsági fenyegetettség és különböző kockázatok megléte (hamis okmányok, személycsere, stb.), azok megelőzési lehetőségei és hatékony kezelésük módjai.

A határátkelőhelyek és maga a technológiai szempontok vonatkozásában e követelmények tanulmányozása, végső meghatározása elengedhetetlen. Ezen kívül fontos kiemelni a helyszíni munkát és tanulmányozást, a szárazföldi határátkelőhelyekkel kapcsolatos kérdőívek létrehozását, melyek fő kérdéskörei az átkelők által alkalmazott eljárások és technológiák. Egy összegző jelentés fogja tartalmazni az összes számításba vehető minimum technikai követelményt.

---

<sup>85</sup> Visa Information System (Vízuminformációs Rendszer), a tagállamok közötti vízumadatok cseréjére szolgáló rendszer. Forrás: AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet).

A felhasználói igények kielemezésén és az elgondoláson alapuló specifikációnak összhangban kell lennie a jelenlegi nemzetközi és európai szabványokkal, hogy később lehetővé lehessen tenni a biometrikus eljárások teljes mértékű beintegrálását és ez által elérhető közelségbe kerüljön az új generációs határforgalom-ellenőrzési rendszer kifejlesztése.

#### **4.6.3. 3. sz. munkacsomag (Work Package 3) - Modular Biometrics Platform and Mobile Services (Moduláris<sup>86</sup> biometrikus platform és mobilszolgáltatások)**

##### Célkitűzések:

- Az összes jövőbeni mobil határforgalom-ellenőrzési rendszermodul (mely egyaránt alkalmas egyéni és csoportos kezelésre) meghatározása.
- Egységes keretrendszer kialakítása, mely lehetővé teszi a határátkelőhelyeken a különféle érzékelő és biometrikus eljárással dolgozó eszközök egységes rendszerbe történő beépítését<sup>87</sup>.
- Felismerés és hitelesítés egyidejűleg történő alkalmazása újszerű csoport-algoritmusok segítségével, a biometria felhasználásával.
- Biometrikus azonosítóval ellátott profil létrehozása, amely lehetőség szerint bekerül a határátkelőhelyeken alkalmazott meglévő, vagy fejlesztés alatt álló rendszerekbe.

A fenti célkitűzések alapján, a 3. sz. munkacsomag keretén belül egy teljes és átfogó tanulmánynak kell elkészülnie, tartalmazva a nemzetközi szabályozás által is elfogadott utastípusokat (pl.vízumkötelezettek). Az utasok különböző típusainak meghatározása azért kiemelten fontos, mert a rendszereknek a jövőben szükséges lesz kategorizálni a határon átlépő személyeket és a kategorizáláson alapulva ellenőrizni őket a szükséges követelmények (pl. vízum, tartózkodási engedély) alapján.

#### **4.6.4. 4. sz. munkacsomag (Work Package 4) - Border Monitoring Data Collection, Analysis and Alerts Information Management (Határellenőrzési célú adatgyűjtés, elemzés és kockázatkezelés)**

---

<sup>86</sup> A modularitás szerint a megismerés nagyszámú feladatra specializált alrendszer működésének eredménye. Az alrendszerek modulárisak: sajátos bemenetet várnak el, számításait igen gyorsan és automatikusan végzik, egymás számára csak eredményeikben hozzáférhetőek s az ált. tudás nem befolyásolja őket. Forrás: <http://www.kislexikon.hu/modularitas.html> [2019. január 14.]

<sup>87</sup> A biometrikus azonosítás elvén alapuló eljárások határforgalom-ellenőrzéshez hasonlóan a határőrizetben is alkalmazhatók akár más technológiákkal együtt, komplex rendszerben alkalmazva. Bővebben lásd Kui László: Technikai lehetőségek a magyar-szerb viszonylat határőrizetében, Budapest, Határrendészeti Tanulmányok, 2017/4., pp. 33-34.

#### Célkitűzések:

- Annak ismertetése, hogyan kerülnek rögzítésre és tárolásra adatok, kifejezetten a határátkelőhelyek vonatkozásában.
- Az adatok kezelésének és tárolásának módja.
- Annak leírása, hogy az elemzett, feldolgozott adatok hogyan kerülnek hasznosításra a használók körében.

A 4. sz. munkacsomag az adatok gyűjtését és kezelését veszi górcső alá. Tanulmányozásra kerülnek a jelenleg meglévő és alkalmazás alatt álló nemzetközi adatbázisok, azok összekapcsolhatósága a határon történő, projekt-forgatókönyv szerinti teszteléssel, erről jelentések, szakmai állásfoglalások fognak születni.

#### **4.6.5. 5. sz. munkacsomag (Work Package 5) - Interoperable communications fabric and uniform data exchanges (Kommunikációs interoperabilitás<sup>88</sup> és egységes adatsere)**

#### Célkitűzések:

- Az új technológiai adottságok kielemezése.
- A SMILE szoftver-infrastruktúra összetevői közötti kommunikáció és összekapcsolhatóság technológiai elemeinek meghatározása.
- Alkalmazásprogramozási felület kialakítása.
- A SMILE szoftver infrastruktúra alsóbb, a tényleges feldolgozást végző, privát felhőn alapuló rétegének kifejlesztése („back-end”).
- A rendszer „Back-end” részével összhangban lévő kinézet, interfész kifejlesztése, megalkotásához szükséges elemek összegyűjtése.

Az interoperabilitás megtervezése, kialakítása mellett az 5. sz. munkacsomag egyik legfontosabb rendeltetése a felhasználói felület<sup>89</sup>, „design” megtervezése, felhasználók részére elkészített felület létrehozása. („Front-end” megalkotása a „back-end”-re alapozva és azzal szoros összefüggésben). Ezzel kapcsolatosan a következőket szükséges meghatározni:

- A felhasználói felület összetevői és kinézete.
- Alkalmazásprogramozási felület meghatározása és specifikációja.

---

<sup>88</sup> Az interoperabilitás a különböző informatikai rendszerek együttműködésre való képessége. Forrás: <https://fogalomtar.aeek.hu/index.php/Interoperabilit%C3%A1s> [2019. január 14.]

<sup>89</sup> A felhasználói felület (angolul user interface, röviden UI) egy berendezés (például a számítógép), vagy egy számítógépes program (például egy operációs rendszer) azon elemeinek összessége, amelyek a felhasználóval való kommunikációért felelősek, és a berendezés vagy program irányítását, vezérlését lehetővé teszik. Forrás: <https://people.inf.elte.hu/csandras/szamalap3.xhtml> [2019. január 10.]

- Modulok és szükséges metodikák specifikációja.
- Leírások, útmutatók, kezelési szabályzat az utazók és alkalmazó hatóságok/személyzet részére a SMILE szolgáltatások kezelése, hozzáférhetőségük, konfigurálásuk érdekében.

#### **4.6.6. 6. sz. munkacsomag (Work Package 6) - SMILE Security mechanisms trusted data exchange and storage (SMILE biztonsági mechanizmusok a megbízható adatcserére és tárolásra vonatkozólag)**

##### Célkitűzések:

- Homomorf titkosítási<sup>90</sup> mechanizmusok meghatározása és összekapcsolása a SMILE összetevőivel.
- Biztonsági elemek kidolgozása, a PUF<sup>91</sup> beillesztésével.
- Interoperabilitás kidolgozása.
- SMILE felhő alapú<sup>92</sup> tárolás és biztonsági védelem kialakítása.

A 6. sz. munkacsomag alapvető rendeltetése a különböző biztonsági mechanizmusok érvényesítésének kialakítása, a titkosítás, tárolás, adatcsere és az ezekkel járó biztonsági kockázatok felmérése és a lehető legbiztonságosabb rendszer megteremtésére vonatkozó koncepciók kidolgozása.

#### **4.6.7. 7. sz. munkacsomag (Work Package 7) - Technology Test Implementation and Evaluation. Interoperability Issues on BCPs (A technológia tesztelése és kiértékelése valós környezetben)**

##### Célkitűzések:

- Szenzorok, biometrikus egységek, algoritmusok integrálása egy egységes, központi egységbe.
- A SMILE által javasolt határforgalom-ellenőrzési struktúra tesztelése.

<sup>90</sup> A homomorf titkosítás egy titkosítási forma, melynek során műveleteket végezhetünk a rejtjelezett szövegeken úgy, hogy ezek az eredeti üzeneten is végbemennek. Forrás: SZÖGI Viktória Rózsa: Némileg és teljesen homomorf titkosítás, Szakdolgozat kivonat, Budapest, 2015. május 22

<sup>91</sup> A PUF (Physically Unclonable Function) bizonyos adatok klónozhatatlanságát lehetővé tevő, informatikában használt funkció.

<sup>92</sup> A felhő-számítástechnika a számítási szolgáltatások – például kiszolgálók, tárolás, adatbázisok, hálózatkezelés, szoftverek, elemzés, intelligencia – elérhetővé tétele az interneten keresztül (a „felhőben”), a gyorsabb innováció, a rugalmas erőforrások és a méretgazdaságosság érdekében. Forrás: <https://azure.microsoft.com/hu-hu/overview/what-is-cloud-computing/> [2019. január 16.]



- Olyan tesztelési terv elkészítése, amely dokumentálja a stratégiai szempontokat és azt, hogy a rendszer eléri a vele szemben támasztott legfontosabb követelményeket.
- A tesztelési tervezet tartalmában három fő elem kidolgozásra kerüljön: funkcionalitás tesztekkel való lefedésének mértéke, vizsgálati módszerek, kötelezettségek-kritériumok.
- A kísérletek részletes megtervezése a projekt alá tartozó munkák értékeléséhez.
- A teszt helyéül szolgáló határátkelőhelyek (Magyarország, Románia) igényei szerinti forgatókönyv-megtervezés.
- Tesztelés hatékony lefolytatása.
- A SMILE-on belül további teendők megvitatása a feldolgozott adatok eredményei alapján.

A rendőrség szempontjából a 2. sz. munkacsomag mellett a 7. sz. munkacsomag szintén kiemelt jelentőséggel bír, hiszen végfelhasználó partnerként a rendőrségnek aktívan részt kell vennie a rendszertesztelési folyamatokban. Tekintettel arra, hogy a projekt futamideje 2020. augusztus hónap végén jár le, a tesztelések jelenleg (2019 január) előkészítések alatt állnak, így üzleti titok lévén publikálásuk nem lehetséges.

A munkacsomag végrehajtása során a SMILE rendszer végső prototípusának meg kell születnie. Kezdetben egy előzetes prototípus kialakítása szükséges, amelyben megjelenik minden tesztösszetevő. Figyelembe kell venni továbbá a különböző biztonsági mechanizmusokat a támogathatóság érdekében. Az egyes eszközöknél fontos, hogy egyenként működőképeseek legyenek, ez garantálja majd annak az esélyét, hogy egységesítve a rendszer működőképessé válik.

#### **4.6.8. 8. sz. munkacsomag (Work Package 8) - Legal and Ethical assessment on data privacy, Adaptive Ethics, Standardization and Regulatory Activities (Jogi és etikai szabályozók folyamatos elemzése és értékelése)**

##### Célkitűzések:

- Annak biztosítása a végrehajtás során, hogy az egyes szakaszok megfeleljenek a jogi és etikai elvárásoknak, valamint hogy minden szükséges dokumentáció és írásos anyag elkészüljön.
- Tanulmányok és eredmények folyamatos kielemezése és értékelése jogi és etikai szempontból.

- Megvizsgálni-biztosítani, hogy a SMILE minden tekintetben megfelelt a különböző nemzetközi, európai uniós jogi, adatvédelmi követelményeknek és irányelveknek.

A 8. sz. munkacsomag az alábbi, Horizont 2020 kereprogram által meghatározott EU-s követelményeket foglalja magába:

*„Az etika a kutatás szerves része, és a kiváló kutatás egyik hajtóereje. A Horizont 2020 keretprogram által támogatott összes tevékenységnek eleget kell tennie az etikai alapelveknek és a vonatkozó nemzeti jogszabályoknak. Az etikai alapelvek magukban foglalják a kutatók feddhetetlenségének a biztosítását, különösen a plágiummal, az adatok kitalálásával vagy azok meghamisításával szemben”<sup>93</sup>*

#### **4.6.9. 9. sz. munkacsomag (Work Package 9) - Awareness raising and Exploitation**

##### **Activities (Figyelemfelhívás és terjesztési tevékenységek)**

###### Célkitűzések:

- A projekt fejlesztéseivel, tevékenységeivel kapcsolatos tömegtájékoztatás elősegítése, a tudományos eredményekről szóló tájékoztatások elkészítése.
- A projekt kommunikációs és terjesztési hálózatának, metodikájának megtervezése és megalkotása.
- Kézzel fogható eredmények összegyűjtése, felvázolása.

A projekt szempontjából elengedhetetlen a disszemináció<sup>94</sup>, mely tevékenységek összessége külön munkacsomagot képez. A megfelelő előrehaladás és a felvázolt célok eléréséhez elengedhetetlenül szükséges a 'kifelé' történő tájékoztatás, kommunikáció a külvilággal, az eredmények/részeredmények széles körbe történő eljuttatása a modern kommunikációs eszközök felhasználásával. A 9. sz. munkacsomag ezt kívánja megteremteni. A projekt futamideje során alkalmazott kommunikációs tevékenységek legfontosabb, elvárt típusai:

- Projekt website ([www.SMILE-project.eu](http://www.SMILE-project.eu)).
- Elektronikus anyagok: SMILE logó, projekt kisfilm (3-5 perc) a nyilvánosság számára érthetőbbé tétel érdekében, félévente elektronikus hírlevél, prezentáció, szórólaptervezés, tényadatlap, sajtó megjelenés.

Másik fontos tényező a projekttel kapcsolatos események, konferenciák, workshopok megszervezése, ahol az érdekelt felek személyes úton képesek a felmerülő célokat, kérdéseket

<sup>93</sup> A Horizont 2020 rövid bemutatása,

forrás: [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020\\_HU\\_KI0213413HUN.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf) [2019.01.16.]

<sup>94</sup> A disszemináció a projektek eredményeinek tudományos életben történő terjesztése.

Forrás: [http://operativprogram.hu/disszeminacio\\_jelentese/](http://operativprogram.hu/disszeminacio_jelentese/) [2019. január 16.]

megvitatni. A cél a folyamatos koordináció, amelyhez elengedhetetlen a szakmai tárgyalások időnkénti beiktatása, folyamatos kapcsolattartás és egyeztetési képesség a konzorciumban részt vevő partnerek között.

A rendőrség szintén végez disszeminációs tevékenységeket a projekt vonatkozásában. A projekt bemutatásra került több belföldi, határrendészeti vonatkozású és biztonsági workshopon, konferencián és több belső rendőrségi értekezleten is.

Egyedülálló példaként kívánom megemlíteni az Európai Unión kívüli disszeminációs tevékenységet, melynek során a rendőrség delegáltjaként az Egyesült Államok fővárosában, Washington D.C.-ben mutathattuk be a schengeni térség koncepcióját, az európai határellenőrzési kihívásokat, a Horizont 2020 programot, és a projekt általános célkitűzéseit a CONNECT:ID 2018 biztonsági konferencia és expo keretén belül.



11. Előadás a CONNECT:ID 2018 rendezvényen. (Forrás: saját fényképfelvétel)

#### **4.7. A rendőrség folyamatos nemzetközi kapcsolattartása a projektben**

A rendőrség részéről folyamatos nemzetközi kapcsolattartást végez a többi partnerrel mind elektronikus, mind személyes úton. A személyes úton történő kapcsolattartás plenáris ülések formájában valósul meg, melyek az egyes partnerek székhelyein, vagy a székhelyek városában kerülnek megrendezésre, a fogadó partner szervezésében.

A projekt első plenáris ülése Bukarestben (Románia) volt 2017 októberében a SIVECO román partner szervezésében, ezt követően Budapesten került megrendezésre egy háromnapos plenáris ülés 2018 márciusban, melynek szervezésében aktívan részt vettem a rendőrség részéről. A 2018 júniusában megtartott harmadik ülés helyszíne Szófia (Bulgária), a szervezést és a helyszínt a bolgár Belügyminisztérium biztosította.

A projekt bizottsági ellenőrző ülésének helyszíne Brüsszel (Belgium) volt. Az ellenőrző ülés – a plenáris ülésektől eltérően – egy konkrét európai uniós bizottsági ellenőrzési találkozót jelent, legfőbb célja a projekt előrehaladási ellenőrzése. A dolgozat készítésekor (2019. január) legutóbbinak tekinthető plenáris ülés 2018 szeptemberében, a görög IDEMIA szervezésében kapott helyet Athénban (Görögország).



12. A budapesti SMILE plenáris ülés résztvevői.

(Forrás: <http://smile-h2020.eu/smile/smile-2nd-plenary-meeting-in-budapest>, [2019. január 20.]

#### **4.8. Kapcsolódó HORIZONT 2020 projektek a rendőrség részvételével**

A rendőrség a SMILE projekten kívül további három projektben vesz részt aktív felhasználóként. Ezen projektek az alábbiak:

- iBorderCtrl projekt – Intelligens Hordozható Ellenőrző Rendszer (Intelligent Portable Control System) – futamidő: 2016-2019.
- Smart Resilience projekt – Kritikus infrastruktúrák védelme (Smart Resilience) – futamidő: 2016-2019.
- ROBORDER projekt – Határőrizeti célú autonóm robotrajok (Autonomous swarm of heterogeneous robots for border surveillance) – futamidő: 2017-2020.

## Felhasznált irodalomjegyzék

- A Rendőrség Tudományos Tanácsa hivatalos honlapja:<http://www.bm-tt.hu/rtt/bemutat.html> [2019. január 20.]
- <https://www.citatum.hu> [2019. január 20.]
- KINCSES Áron, MIHALICZKÓ Gábor, TÓTH Géza - A Magyarország átutazó forgalmában érintett települések lehatárolása - *Területi Statisztika*, 2014, 54(3): 237–252, ISSN 0018-7828
- 1903.évi IV. törvénycikk a kivándorlásról
- 1903.évi VI. törvénycikk az utlevélügyről
- 1903.évi VIII. törvénycikk a határrendőrségről
- A Schengeni Végrehajtási Egyezmény, 1990. június 19
- BALLA József: *A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ- és közbiztonság alakulására*, PhD értekezés, 2013, NKE-HHK HDI.
- BALLA József: Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben, *Határrendészeti Tanulmányok* HU ISSN 1786-2345 /nyomtatott, HU ISSN 2061-3997 /online/ 2010., VII. évfolyam 1. szám - pp. 97-105.
- BALLA József: Border Guard Training in Hungary Ensuring the Security of the Schengen Area, *Hadtudományi szemle*, 10 (3), - pp. 449-462.
- BENCSIK Péter: *A magyar úti okmányok története 1867-1945*. Budapest, 2003, Tipico Design Kft. pp. 179 ISBN 963 7623 33 7
- BENCSIK Péter: *Az útlevelek története a törvényi szabályozástól a második világháborúig*. Ph.D. disszertáció (JPTE-BTK). Kézirat. Pécs, 1999.
- [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_hu.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_hu.htm) [2018. november 8.]
- <http://www.theguardian.com/news/2007/jan/11/guardianobituaries.obituaries>, [2018. december 1.]
- [https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy\\_hu#tab-3-0](https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_hu#tab-3-0), [2018. december 3.]
- JONES, C.P.: Stigma: Tattooing & Branding in Graeco-Roman Antiquity. *Journal of Roman Studies* 1987. évf. 77, szám pp. 139-155. ISSN 0075-4358
- KATONA Ágnes (szerk.): *Winston Churchill: Sohase engedjete! – Winston Churchill legjobb beszédei*. Budapest, 2006, Európa Könyvkiadó, pp. 425. ISBN 963-078-166-2

- KUI László: Technikai lehetőségek a magyar-szerb viszonylat határőrizetében, Budapest, Határrendészeti Tanulmányok, 2017/4., pp. 33-34.
- NAGY Pál: Képes krónika a magyar úti levelek, útlevelek három évszázados múltjából 1671-2000. Debrecen, 2006, Hajdú-Bihar Megyei Levéltár. pp. 176, ISBN 963 7238 32 8
- NÉMETH István: Demokrácia és diktatúra Németországban 1918–1945. I. kötet: Az 1918. novemberi forradalom és a weimari köztársaság. Összegzés és dokumentumok. Budapest 2007. L'Harmattan, pp. 213-218. ISBN: 978-963-236-035-5
- Saarbrückeni egyezmény, 1984. július 13.
- Schengeni Egyezmény, Schengen (Luxemburg), 1985. június 14
- SZÉKELY Zoltán: Schengen: At the Border and Beyond: Past, present and future In: NISPACcee (szerk.): Government vs. Governance in Central and Eastern Europe: From Pre-Weberianism to Neo-Weberianism?: Presented Papers from the 22st NISPAcee Annual Conference. Konferencia helye, ideje: Budapest, Magyarország, 2014.05.22-2014.05.24. Bratislava, 2014, NISPAcee, 7 p., ISBN:978-80-89013-72-2
- VARGA Gábor: A római limes magyarországi szakaszának világörökségi nevezése. Ókor: folyóirat az antik kultúráról, 2013. (12. évf.) 1. sz. pp. 98-100.
- 24/2015. (X. 15.) ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról
- 740931-SMILE-Evaluation Summary Report
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 767/2008/EK rendelete (2008. július 9.) a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet).
- [http://operativprogram.hu/disszeminarcio\\_jelentese/](http://operativprogram.hu/disszeminarcio_jelentese/) [2019. január 16.]
- <http://smile-h2020.eu/smile/> [2018. december 14.]
- <http://smile-h2020.eu/smile/smile-2nd-plenary-meeting-in-budapest>, [2019. január 20]
- <http://www.kislexikon.hu/modularitas.html> [2019. január 14.]
- <https://azure.microsoft.com/hu-hu/overview/what-is-cloud-computing/> [2019. január 16.]
- [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020\\_HU\\_KI\\_0213413HUN.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI_0213413HUN.pdf) [2019.01.16.]
- <https://fogalomtar.aEEK.hu/index.php/Interoperabilit%C3%A1s> [2019. január 14.]
- <https://people.inf.elte.hu/csandras/szamalap3.xhtml> [2019. január 10.]



- <https://web.archive.org/web/20170707052149/https://msdn.microsoft.com/en-us/library/bb833022.aspx#> [2019. január 14.]
- SMILE Grant Agreement number: 740931 — SMILE — H2020-SEC-2016-2017/H2020-SEC-2016-2017-1.
- SZŐGI Viktória Rózsa: Némileg és teljesen homomorf titkosítás, Szakdolgozat kivonat, Budapest, 2015. május 22.
- AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGET LÉTREHOZÓ SZERZŐDÉS EGYSÉGES SZERKEZETBE FOGLALT VÁLTOZATA (Róma, 1957. 03. 25, utoljára módosítva a 2003-as Csatlakozási Szerződés által) KONSZOLIDÁLT VÁLTOZAT (2004. MÁJUS 1.).
- Az Európai Design Vezetőtestület 2011-ben Antonio Tajani, az Európai Bizottság iparért és vállalkozáspolitikáért felelős alelnökének kezdeményezésére alakult. (forrás: Az Európai Design Vezetőtestület "Design For Growth and Prosperity" című beszámolójának kivonatolt fordítása. Készítette: Magyar Formatervezési Tanács, 2012 Fordítás: Sarkady-Hart Krisztina.)
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ)
- How we are turning Europe into an Innovation Union: Florent Bernard at TEDxULg, [https://www.youtube.com/watch?v=PjA7D\\_bhSSE](https://www.youtube.com/watch?v=PjA7D_bhSSE) [2018. december 19.]
- [https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/europai\\_design\\_vezetotestulet\\_jelentese\\_2012\\_szept\\_mftki\\_vonatford\\_vegl.pdf](https://www.sztnh.gov.hu/sites/default/files/europai_design_vezetotestulet_jelentese_2012_szept_mftki_vonatford_vegl.pdf), [2018.december 20.]
- 114/1999. (VII. 30.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti Társulási Tanács 3/99. számú, Magyarországnak az Európai Unió 5. Kutatási és Technológiafejlesztési és Demonstrációs Keretprogramjában való részvétele módozatainak és feltételeinek elfogadásáról szóló határozata kihirdetéséről
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1291/2013/EU RENDELETE (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1513/2002/EK HATÁROZATA (2002. június 27.) az Európai Közösségnek az Európai Kutatási Térség létrehozásához és az innovációhoz hozzájáruló kutatási, technológiai fejlesztési és demonstrációs tevékenységére vonatkozó hatodik keretprogramjáról (2002–2006)
- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 1513/2002/EK HATÁROZATA (2002. június 27.) értelmében a Közös Kutatóközpont (KKK) független, felhasználó-központú

támogatást nyújt a saját hatáskörébe tartozó közösségi politikák kialakításához és megvalósításához, ideértve az ilyen politikák megvalósításának felügyeletét

- Pörzse Gábor: Az Európai Unió közös kutatás-fejlesztési politikájának és programjainak fejlődése, különös tekintettel az élettudományok területére, doktori értekezés, Semmelweis Egyetem Patológiai Doktori Iskola (Közegészségügyi és Egészségtudományi Kutatások), Budapest, 2007
- [http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020\\_pillerek\\_450x330.png](http://www.h2020.gov.hu/site/upload/2014/03/h2020_pillerek_450x330.png) [2018. november 16.]
- <http://www.szvt.hu/kplusf.html> [2018. november 18.]
- [https://cordis.europa.eu/programme/rcn/624\\_en.html](https://cordis.europa.eu/programme/rcn/624_en.html) [2018. november 18.]
- <https://darvasbela.atlatszo.hu/2015/11/01/hor-2020-es-az-europai-tudomanyinnovacio-pillerei-bes-zelgetes-nagy-gabor-mihallyal/> [2018. november 16.]



**Badar Fanni:**

## **A magyar-ukrán kishatárforgalmi egyezmény megvalósulásának tapasztalatai**

### **1. A kishatárforgalom története**

#### **1.1. A kishatárforgalom a XIX. század végén és a XX. század elején**

A kishatárforgalom megszervezésének gondolata a XIX. század végén merült fel, 1888-ban történt meg a magyar-román határkijelölés, amelynek célja volt az évszázadra jellemző határvillongások, fegyveres összetűzések megakadályozása. Egy nemzetközi vegyes bizottság tagjai közösen állapították meg a határvonalat, amelyet hat határszakaszra osztottak. A határ kijelölése innovatív módon valósult meg, ezért hazai és nemzetközi szinten is kiemelten foglalkoztak vele. A határvonalat határjelekkel jelölték, amelyek Magyarország, Bukovina és Románia közös határától (hármass határ) kezdődött és tartott egészen a „*Maros-Torda, Csik, Háromszék, Brassó, Fogaras, Szeben, Hunyad és Krassó-Szörény vármegyék szélén, ezen utóbb nevezett vármegyében fekvő Orsováig, a hol a határvonal egyenesen a Dunáig húzódik...*”<sup>1</sup>. A határszerződés miatt jelentős területek kerültek a határon túlra, amelyek többsége egy-egy birtok részei voltak, így a birtokosok számára kérdésessé vált, hogyan tudnák a határon túli területeiket tovább művelni.

Ezért került sor az 1888. évi XIV. törvénycikk aláírására (Határegyezmény), amelyben a felek rögzítették, hogy: „... *azon fekvőségek tulajdonosai, melyek egyik országból egészben vagy részben a másikba mennek át, birtokjogaikban és a fekvőségek feletti szabad rendelkezési jogukban rövidséget szenvedni nem fognak.*”<sup>2</sup>, illetve az 1888-as törvény XI. cikkében szabályozták a határon való szabad átkelést is.

---

<sup>1</sup> Az 1888. évi XIV. törvénycikkkel becikkelyezett magyar-román határegyezmény alapján a m. kir. belügyminister által, a honvédelmi, igazság-, pénz-, földművelés- és a kereskedelemügyi ministerekkel egyetértőleg kiadott határőrizeti utasítás. Huszonötödik folyam, Budapest, 1891, p. 885


Forrás: M. Kir. Belügyministerium:Magyarországi Rendeletek Tára

<sup>2</sup> 1888. évi XIV. törvénycikk, az Osztrák-Magyar Monarchiának Romániával, a Monarchia két állama és Románia közt fennforgott határvillongások kiegyenlítése végett, a határvonal újabb megállapítása és azzal kapcsolatos kérdések szabályozása tárgyában kötött, s Bukarestben 1887. évi december 7-én, november 25-én aláírt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről, X. cikk  
Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88800014.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D32> (Letöltve:2019. 02. 23.)

A szabályozásnak köszönhetően a birtokosok akadálytalanul közlekedhettek állataikkal, gazdasági eszközeikkel. Akik ezt a kedvezményt igénybe kívánták venni, azoknak foglalkozásukat és személyazonosságukat igazoló igazolvánnyal kellett rendelkezniük. Az illetékmentes igazolványt mindkét állam hatóságának érvényesítenie kellett, illetve bármikor ellenőrizhették annak valóságát, érvényességét. Fellendült a kishatárforgalom iránti igény, az 1900-as évek elején előkészítették az útlevéltörvényt, illetve megjelent a „Határszéli úti igazolvány” is a 70.000/1904. B.M. sz. rendeletben.<sup>3</sup>

98. 70.000/1904. B. M. sz. 697

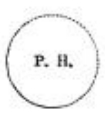
**E. minta a 70.000/1904. B. M. sz. rendelet 28. §. 3. pontjához.**

szám.  A kiállító hatóság vagy közeg megnevezése.

**Határszéli úti igazolvány.**

magyar állampolgár részére.

Allása, foglalkozása: _____	Szeme: _____
Lakhelye: _____	Orra: _____
Kora: _____	Szája: _____
Termete: _____	Különös ismertető jele: _____
Arca: _____	Sajátkezű aláírás: _____
Haja: _____	
Szakálla, bajusza: _____	

Vele utazik: _____	Érvényes 8 napra.
	19 _____ hó A m. kir. belügyminister felhatalmazásából: _____

I. ábra Határszéli úti igazolvány a 70.000/1904. B.M. sz. rendelet mintája alapján.

Forrás: M. Kir. Belügyministerium: Magyarországi Rendeletek Tára - 70.000/1904. B. M. számú rendelet Utasítás az útlevélügyről szóló 1903: VI. t.-cikk végrehajtása tárgyában. Harmincnolcadik folyam, Budapest, 1904. (Letöltve: 2019.02.20.)

<sup>3</sup> Sallai, János: *Kishatárforgalom, kelet-magyarországi határkapcsolat*. Rendőrtiszti Főiskola, Rendvédelmi füzetek 2003/11. Budapest, 2003. p. 4

Ez a rendelet lehetővé tette, hogy a határmentén élő lakos (40 km-en belül), aki „igazolja, hogy vagyontalan napszámos, munkás, vagy hogy a szokásos napszámot meg nem haladó keresetből élő oly községi lakos, ki ingatlan vagyona után tiszta földadó fejében 7 koronát meg nem haladó összeget fizet, vagy hogy marhatenyésztésből élő oly határszéli lakos, akinek személyes kereseti adója 12 koronát meg nem halad, — a belügyminister által határrendőri teendőikkel megbízott határszéli hatósági közegek ... bélyegmentes »Határszéli úti igazolvány«-!, állithatnak ki, mely igazolvány az illetőt 8 napon belül egyszeri ki- és belépésre jogosítja fel”<sup>4</sup>

Mindezek figyelembevételével elmondható, hogy a törvényhozás következtében a kishatárforgalom jelentősen fejlődött, a szabad közlekedés pozitívan befolyásolta a határ mentén élők életét.

## **1.2. A kishatárforgalom megszervezése a két világháború között**

Nagyobb változások az I. világháború után figyelhetők meg, a vereség egy új geopolitikai válságot eredményezett a térségben, a kilátástalan helyzetben új határok kijelölésére került sor – Magyarország elvesztette 2/3 részét – amelyek sok esetben figyelmen kívül hagyták a nemzetiségek arányát, a közigazgatási egységeket, a gazdasági, rokoni kapcsolatokat. A magyar határ mentén egy többségében magyar nemzetiségű tömb alakult ki. Így az 1920-as években az akkori politikai vezetés egyik legfontosabb feladata a határon túli magyarok helyzetének megkönnyítése volt.

A „kellemetlen” állapot orvoslására a kishatárforgalom megszervezése tűnt a leginkább megoldhatónak, a magyar kormány minden szomszédos országgal tárgyalásokat folytatott, hogy biztosítani tudja a határon túli kötelek fenntartását.

A kishatárforgalom központi szabályozására 1923-ban került sor, ekkor rögzítették az 5.300/1923 miniszterelnöki rendeletet, amely pontosan meghatározta a határátkelőhelyeket, a területi hatályt, mellékletben rögzítették mely községek lakosai élhettek ezzel a lehetőséggel: „határkerület gyanánt a közös vámhatár mindkét oldalán levő azok a területrészek ismertetnek el, amelyek a vámhatártól 10 km-nél nem fekszenek távolabb. Ahol ezt a helyi viszonyok megkövetelik, a meglévő közigazgatási egységek (község, törvényhatósági joggal felruházott város) lehető figyelembevételével a m. kir. Fővámigazgató az illetékes hatósággal és az illetékes m. kir. Vámkerületi parancsnoksággal egyetértőleg a határkerületet egészen 15 km.-ig

---

<sup>4</sup> 70.000/1904. B. M. számú rendelet Utasítás az útlevelügyről szóló 1903: VI. t.-cikk végrehajtása tárgyában. Harmincnegyedik folyam, Budapest, 1904. Forrás: Forrás: M. Kir. Belügyministerium:Magyarországi Rendeletek Tára



szereződés (román-magyar, csehszlovák-magyar, osztrák-magyar, jugoszláv-magyar kishatárforgalmi egyezmény) aprólékosan kitért arra, mely községek esetén hatályos, milyen időtartamra érvényes, és hány nap tartózkodást engedélyez a szomszédos ország állampolgárának.

### **1.3. Változások a II. világháború végétől a 90-es évekig**

A 1950-es években a határátlépők száma jelentősen csökkent, a nemzetközi kapcsolatok alakulása miatt a határmenti forgalom meg is szűnt. Fontos kiemelni, hogy míg országunk a II. világháború előtti években ellenséges környezetben (kisantant gyűrűjébe szorulva) képes volt fenntartani a kishatárforgalmat, addig a kommunista diktatúra időszakában a szabad határátlépést már nem tudta és nem is akarta garantálni államérdekre hivatkozva. Mivel országunk és a környező államok is szovjet megszállás alatt álltak, így az államot érintő legfontosabb kérdésekről – az útlevelek kiadásáról is – központilag a Szovjetunió hozott döntést. Így a kishatárforgalom újraépítésével volt biztosítható a határ törvényes átlépése, de ennek megvalósítása a szomszédos állammal való viszonytól függött. Minden határszakaszon – kivéve az osztrák határon – hosszú folyamat eredményeként<sup>7</sup> zárultak le a tárgyalások kisebb-nagyobb eltérésekkel.

Magyarország öt állammal lett határos a II. világháború eredményeként. A Szovjetunióval speciális helyzet állt fenn, az 1949-ben aláírt redemarkációs okmányt csak 1962-ben követte az államhatár rendjéről szóló törvényerejű rendelet.<sup>8</sup> A magyar-szovjet kishatárforgalmi egyezmény sosem került aláírásra (15-20 km-es sávban biztosította volna rokonlátogatás vagy hivatalos ügyek céljából az átlépést<sup>9</sup>), ehelyett az egyszerűsített eljárást léptették életbe, amely csak látszólag garantálta a határon való szabad átkelés lehetőségét, csupán rendkívüli esetekben állították ki a határátlépési engedélyt, pontosan meghatározták mikor és hol léphető át a határ: a határátkelések számát heti két alkalomban maximalizálták, amelyekre csak nappal volt lehetőség. Az állampolgárnak 24 órán belül jelentkeznie kellett a rokona lakhelye szerinti illetékes hatóságnál, valamint elutazása esetén kijelentkezni a korábban említett szervnél.

Magyarország és Csehszlovákia közötti kishatárforgalmi egyezményt 1962-ben írtak alá: 15 km-ben maximalizálták a határsávot, amelyet az illetékesek egyszeri vagy állandó határátlépési engedéllyel léphettek át. Az egyszeri határátlépési engedély egyéni ügyek intézése céljából,

---

<sup>7</sup> Az 1956-os forradalom kitörése miatt a szomszédos nemzetek a forradalmi hangulat átterjedésétől tartva a tárgyalásokat berekesztették.

<sup>8</sup> Sallai, János (kézirat): Kishatárforgalom története és jövője az EU-ban. Debrecen, 2004.

<sup>9</sup>Bencsik Péter – Nagy György: A magyar úti okmányok története 1945–1989. Budapest, 2005. p. 39 ISBN 963 7623 35 3

míg az állandó határátlépési engedélyt valamilyen munkavégzés esetén lehetett kiállítani munkáltatói igazolás megléte esetén.<sup>10</sup>

Ezután került sor a többi nemzettel való egyeztetésekre: Romániával kötött megállapodás értelmében csak 10 km-es határsávban élőknek volt módja a kishatárforgalom igénybevételére.<sup>11</sup> Jugoszlávia pedig a gazdasági határátlépést szorgalmazta, így a kettősbírtokosoknak volt lehetőségük a szabad közlekedésre, de nekik is csak meghatározott időintervallumban. A két egyezmény közös sajátossága, hogy elsődleges célkitűzésük a gazdasági határforgalom újjáélesztése volt, igazolványtípusok tekintetében a korábban már érvényben levők kerültek újra bevezetésre (alkalmi útilap, határszéli úti igazolvány, kettősbírtokos igazolvány) és ugyanúgy érvényesíttetni kellett a szomszédos állam hatóságaival is. Minden kishatárforgalmi egyezményben szigorúan meghatározták, milyen esetekben nem állítható ki határátlépési engedély a kérelmező számára, például aki nem rendelkezik állandó lakhellyel a határforgalmi sávban, közügyektől eltiltották, két vagy több évre elítélték, szándékos köztörvényes bűncselekmény miatt 2 vagy több évnél hosszabb szabadságvesztésre ítélték.<sup>12</sup>

A XX. század végén bekövetkezett politikai és ideológiai válság negatívan hatott a szomszédos államokban élő magyar kisebbségre. A rendszerváltás után társadalmi és gazdasági változások voltak megfigyelhetők. A világútlevél megjelenése, a határkapcsolatok javulása, a turizmus fellendülése pozitívan befolyásolta a határforgalmat. A növekedés maga után vonzotta a határellenőrzés korszerűsítésének szükségességét, az egyszerűbb ellenőrzést.<sup>13</sup> A kishatárforgalom továbbra is fontos szerepet töltött be a környező településeken élők életében.

## **2. A belső határok nélküli Európa megalakulásához vezető út**

A schengeni övezet létrejötte mérföldkő az Európai Unió egészének. Korábban vasfüggönnyel erősítették meg az államhatárokat, ezzel is falat emelve az európai népek közé. A drótkerítés lebontása és a belső határok megszűnése eredményeként a határok korábbi elválasztó szerepe

---

<sup>10</sup> A magyar–csehszlovák államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.

<sup>11</sup> A magyar–román államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.

<sup>12</sup> A magyar–csehszlovák államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.

<sup>13</sup> Balla József: Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben, Határrendészeti Tanulmányok, HU ISSN 1786-2345 /nyomtatott, HU ISSN 2061-3997 /online/ 2010., VII. évfolyam 1. szám - pp. 97-105.

megszűnt és egyfajta hídként funkcionál Európában, lehetőséget biztosítva a határon túli kapcsolattartásra. Talán az osztrák külügyminiszter, URSULA PLASSNIK fogalmazta meg a legjobban milyen hordereje is van a belső határok megszüntetésének: „kvantumugrásnak” nevezte ezt a jelentős lépést a 2007. november 10-én mondott beszédében, amely az Emberi Tudományok Intézete alapításának 25. évfordulóján hangzott el:” *Ott, ahol egykor a vasfüggöny húzódott, alig hat hét múlva többé nem lesz határellenőrzés.*”<sup>14</sup> A belső határok felszámolása új lehetőségeket és kihívásokat is jelent az állampolgároknak, amelyeket elsősorban közösségi szinten szükséges orvosolni.

De milyen előzményei voltak az övezeten belüli belső határokon való határellenőrzés megszüntetésének? Ennek megvalósítása hosszú folyamat eredménye, amely számunkra természetes, de ez korántsem volt mindig így. Az Európai Közösség számára elsődleges cél volt az alapszabadságok garantálása, azonban a gazdasági érdekek erősítése érdekében létrehozott keretek között csak később volt lehetőség a személyek szabad mozgásának hosszú távú biztosítására.

## **2.1. A közösségi szabályozás állomásai**

Az Északi Tanács tagállamai, 1952-ben határozták el a közös határaikon áthaladó határforgalom ellenőrzések felszámolását. Az *Egységes Északi Munkaerőpiac*, illetve az *Északi Útlevel Unió* 1954-ben jött létre. A megkötött szerződés biztosította az aláíró államok polgárainak az engedély nélküli munkavállalást egymás területén, illetve ugyanezen célcsoport számára az útlevel és személyazonosításra alkalmas igazolvány felmutatása nélküli határátlépést a belső határaikon. Precedensként jelent meg a többi állam számára, így 1958-ban az északi államokon túl, a Benelux államok is megszüntették a határellenőrzést határaikon, amelyet a *Benelux Gazdasági Unió* keretei között valósítottak meg. Mindez példaként szolgált az EK számára, a gazdasági integráció sikerei miatt végbemenő életszínvonal emelkedés, az iparosítás és a folyamatos hadakozás a piacokon való részvételért kezdte szétfeszíteni azon kereteket, amelyekben mindezt létrehozták. Szükségessé vált a piacok bővítése, a határokon való várakozási idő csökkentése, hogy az áruk épségben és anyagi károk nélkül jussanak a piacra.

A *Fontainebleau-i Nyilatkozatban* (1984) rögzítésre került, hogy megszüntetik az áru- és az utasforgalom vám- és határellenőrzését a belső határokon. Ezzel párhuzamosan felállítottak egy

---

<sup>14</sup> Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: Mi változik a schengeni acquis teljes körű alkalmazásával? In: Schengentre hangolva. Európai Műhelytanulmányok, Budapest, Külügyminisztérium, 2007. 113. szám. p. 3

ad hoc bizottságot az Európai Tanács kezdeményezésére. A „Polgárok Európája” néven ténykedő bizottság kettős célt tűzött ki maga elé: egyrészt célja volt a szabad mozgás és ezt követően a belső határokon való ellenőrzés fokozatos megszüntetése, másrészt ugyanezen elv mentén próbálta felmérni, hogy a Közösség polgárainak milyen további jogokat biztosíthatnának.

Az első bilaterális megállapodást 1984-ben a francia államfő, FRANCOIS MITTERRAND és a német kancellár, HELMUT KOHL látta el kézjeggyével. Az aláíró felek a Saarbrückeni Egyezményben megállapodtak a személyforgalom kontrolljának könnyítéséről. Ennek életbelépését követően a Benelux-államok is jelezték, hogy csatlakozni kívánnak e két államhoz, így 1985. június 14-én Schengenben a Benelux államok, Franciaország és Németország aláírta a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló *Schengeni Megállapodást*, amely rövid és hosszú távú célkitűzéseket fogalmazott meg:

- vízumpolitika egységesítése;
- a közös határokon a kishatárforgalomra jogosultak számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy a határt a kijelölt határátkelőhelyen kívül és nyitvatartási időn túl is átléphessék;
- vám -és rendőri szervek közötti együttműködés erősítése;
- nem-tagállam állampolgárai számára a beutazási feltételek, idegenrendészeti rendelkezések összehangolása.<sup>15</sup>

1985. június 25-től fokozatosan könnyítő intézkedéseket vezettek be, amelyek a hosszú távú intézkedések (kompenzációs intézkedések) sikerességéhez járulhattak hozzá.<sup>16</sup> A kompenzációs intézkedések célja a belső határellenőrzés megszüntetése, a külső határellenőrzés fokozása, de ez csak egy egységes szabályrendszer alkalmazásával valósítható meg.<sup>17</sup>

A Schengeni Megállapodás aláírását követően kidolgozásra került a *Schengeni Végrehajtási Egyezmény*, amelyet 1990. június 19-én hitelesítettek Spanyolországgal és Portugáliával kiegészülve. A végrehajtási egyezmény ratifikálására 1995-ben került sor, amely olyan végrehajtási szabályokat fogalmaz meg, mint a belső határokon való ellenőrzés felszámolása, a határok átlépésére vonatkozó szabályok, a személyes adatok védelme, a Schengeni Információs

---

<sup>15</sup> Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlok László: Mi változik a schengeni acquis teljes körű alkalmazásával? In: Schengenre hangolva. Európai Műhelytanulmányok, Budapest, Külügyminisztérium, 2007. 113. szám. p. 5

<sup>16</sup> Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonságnövelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

<sup>17</sup> Ibid



Rendszer működtetése.<sup>18</sup> A Schengeni Megállapodás, valamint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény rendszerébe nem kapcsolódott be az összes tagállam, maga a rendszer sem volt része a közösségi jognak és az intézményrendszernek.

Az *Egységes Európai Okmány* ratifikálására 1987-ben került sor, amelynek célkitűzése volt egy olyan térség létrehozása, mely biztosítja a személyek, a tőke, a szolgáltatások és az áruk szabad mozgását. Az *Európai Unióról szóló Maastrichti Szerződés* 1993-ban lépett hatályba. Kulcsfontosságú az újonnan létrejött harmadik pillére, ami az Unió bel -és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos kérdések egységesítése érdekében jött létre és olyan létfontosságú területeket érintett, mint:

- a tagállamok külső határainak ellenőrzése;
- igazságügyi-vámügyi együttműködés;
- rendőrségi együttműködés a kábítószer elleni küzdelem, a terrorizmus, nemzetközi csalások, bűnözés megelőzése érdekében.<sup>19</sup>

Az *Amszterdami Szerződés* (1999) aláírása után a szerződéshez csatolt jegyzőkönyvnek köszönhetően a schengeni joganyag a közösségi jog részévé vált. A külső határokon való határ ellenőrzésére, valamint a beutazási feltételek és vízum kiadásának egységesítésére vonatkozó intézkedéseket a már kibővített EK-szerződés IV. cikkében rögzítették.

Az Amszterdami Szerződésnek megfelelően „a szabadság, biztonság és a jog térségének létrehozása” lett az elsődleges prioritás. Az EU-elnökség keretében különböző programokat alkottak meg ezen célok megvalósítása végett: 1999-ben került sor a Tamperei Program, majd 2004-ben a Hágai Program, 2010-ben pedig a Stockholmi Program megszövegezésére. A *Tamperei Program* az egyik legfontosabb elve az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára releváns: az államoknak teljes mértékben meg kell valósítaniuk a schengeni vívmányokat, a leendő külső határok ellenőrzését végző államoknak kötelessége a hatékony határőrizet megvalósítása, kiképzett állomány alkalmazása. Emellett középpontba került a tagállamok határőrizeti szervei közötti együttműködés fokozása, technikai segítségnyújtás megvalósítása, migráció megfelelő kezelése.

A *Hágai Program* középpontjában áll többek között a migráció megfelelő szabályozása, kezelése, az Európai Unió külső határainak ellenőrzése, az Unió polgárai számára az alapvető

---

<sup>18</sup> Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. Official Journal of the European Communities, 2000. Forrás: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=en) (Letöltve: 2019. 03. 16.)

<sup>19</sup> Horváth, Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról 5. átdolgozott, bővített kiadás. Magyar Országgyűlés, 2002.

jogok és a jogérvényesítési lehetőség biztosítása, a határon átnyúló szervezett bűnözés és a terrorizmus megakadályozása, a határon átnyúló hatósági együttműködés fokozása, információcsere hatékonyabbá tétele.<sup>20</sup> A 2000-es évek elején bekövetkezett terrorcselekmények megelőzésével összhangban lehetővé tette a biztonság fokozását a schengeni térségben az új technológiákat alkalmazó rendszerek és a biometrikus azonosítók bevezetésével.<sup>21</sup>

A *Stockholmi Program*<sup>22</sup> az előző cselekvési tervekkel szemben az uniós polgárokat, és a polgárok jogait helyezte előtérbe. Ezenfelül a szakpolitikai területek közötti együttműködés fokozását, az új kihívásokkal szembeni fellépést szorgalmazták, mint például az adatvédelmi jogszabályok, gyermekek és kiszolgáltatott csoportok védelme, korrupció, emberkereskedelem, cyberbűnözés, gyermekpornográfia elleni küzdelem, az EU külső határainak fejlesztése, közös európai menekültügyi rendszer létrehozása.<sup>23</sup>

## 2.2. A schengeni térség megvalósítása az ezredforduló után

A kétezres évek közepén a schengeni tagállamok közötti együttműködés elmélyítése és a külső határ átlépésére vonatkozó közös politika alkalmazása érdekében az Európai Parlament és a Tanács döntést hozott a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex és a Vízumkódex kiadásáról. Az Európai Parlament és a Tanács 562/2006/EK rendelete *a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex) létrehozásáról* címmel 2006-ban lépett hatályba. Az évek folyamán több ízben módosították, így maga a rendelet már átláthatatlanná vált, ezért született meg a Parlament és a Tanács 2016/399 rendelete.<sup>24</sup> A schengeni övezet lehetőséget biztosít a térségen belüli szabad mozgásra, ugyanakkor a külső

---

<sup>20</sup> Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlók László: Mi változik a schengeni acquis teljes körű alkalmazásával? In: Schengenre hangolva. Európai Műhelytanulmányok, Budapest, Külügyminisztérium, 2007. 113. szám p. 9

<sup>21</sup> Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság-növelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.

<sup>22</sup> Action Plan on the Stockholm Programme.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0034&from=EN> (Letöltve: 2019. 04.24.)

<sup>23</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Rights. Delivering an area of freedom, security, and justice for Europe's citizens. Action plan Implementing the Stockholm Programme. COM(2010) 171 final.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF> (Letöltve: 2019.04.09.)

<sup>24</sup> Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union, 2016.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN> (Letöltve: 2019.04.02.)

határokon folytatott szigorú ellenőrzéseknek köszönhetően a tagállamok polgárainak biztonságát is garantálja. Az Európai Uniónak reagálnia kell az új kihívásokra, amelyek közösségi szinten való megoldása néhány esetben kissé nehézkes, mivel a tagállamok saját érdekeiket helyezik előtérbe, habár az összehangolt tagállami intézkedések nélkül a belső határok nélküli Európa nem valósítható meg.

### **3. A kishatárforgalom szabályozása, értelmezése**

Az Európai Parlament és a Tanács megalkotta a tagállamok külső szárazföldi határain való kishatárforgalom szabályainak meghatározásáról, valamint a Schengeni Megállapodás rendelkezéseinek módosításáról szóló 1931/2006/EK rendeletet (továbbiakban: EU kishatárforgalmi rendelet), amely közvetlen oka az integráció kiterjesztésében keresendő. A Bizottság „Az Európai Unió tagállamai külső határainak integrált igazgatása felé” című közleményében fogalmazta meg a kishatárforgalomra vonatkozó közösségi szabályok kialakításának fontosságát: a külső határok garantálják az Unió biztonságát, ezért nélkülözhetetlen a jogi keretek uniós szinten való megszilárdítása, a nemzeti szabályok egységesítése, amely hozzájárul az EU szomszédságpolitika megerősítését. Az EU kishatárforgalmi rendelet lehetőséget biztosít a határ menti területen élők számára a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexben<sup>25</sup> meghatározott általános határellenőrzési szabályoktól való eltéréstől, a tagállamok kulturális csereprogramokat, regionális együttműködéseket folytathatnak nem uniós államokkal.

#### **3.1. A bilaterális megállapodások megkötésének folyamata**

A határ menti lakosok mindennapi életének megkönnyítése érdekében „*a tagállamok a kishatárforgalmi rendszer végrehajtása céljából az e rendeletben megállapított szabályoknak megfelelően kétoldali megállapodásokat köthetnek szomszédos harmadik országokkal.*”<sup>26</sup> A bilaterális egyezmények megkötése előtt a tagállamnak konzultálnia kell az Európai Bizottsággal, amely vizsgálja az EU kishatárforgalmi rendelet és a tervezet közötti

---

<sup>25</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union, 2006.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN> (Letöltve: 2019. 03. 23.)

<sup>26</sup> Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. L 405/1, 2006. Chapter IV, Article 13.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1931&from=EN> (Letöltve: 2019. 03. 29.)

harmonizációt. Amennyiben a Bizottság összeférhetlenséget állapít meg a tervezet és az EU kishatárforgalmi rendelet között, az érintett félnek ésszerű időn belül módosítania kell a tervezetet, ennek hiányában a kétoldalú megállapodás életbe léphet.

A megállapodás tervezetek konzultációira 2007-ben került sor több tagállammal, azonban Magyarország-Ukrajna, Lengyelország-Ukrajna és Szlovákia-Ukrajna közötti konzultációk és egyezmények összehasonlítására helyezem a hangsúlyt.

Hazánk és Ukrajna megállapodás tervezete 2007 májusában került az Európai Bizottság elé, amely kifogásolta a határ menti terület mértékét, így kérte ennek módosítását, de a Magyar Köztársaság kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló kishatárforgalmi egyezmény<sup>27</sup> (továbbiakban: Kishatárforgalmi Egyezmény) – változtatás nélkül – 2008. januárjában lépett hatályba. Magyarország 2009 első felében tájékoztatta az Európai Bizottságot, hogy az ukrajnai magyar képviseltek az egyezmény életbe lépésétől ez idáig több mint 30 ezer kishatárforgalmi engedélyt állítottak ki, a kérelmezők 80%-a korábban is rendelkezett magyar vízummal, illetve a 2001-es népszámlálás alapján a Kárpátalján élő magyar kisebbség száma több mint 150 ezer fő, 95%-uk a határ 50 kilométeres körzetében él.<sup>28</sup> A kárpátaljai magyarok nagy részének szükséges a két ország közötti határ gyakori átlépése különböző üzleti tevékenységek lebonyolítása, rokoni kapcsolatok ápolása érdekében.

Lengyelország-Ukrajna tervezetét 2008 elején dolgozták ki, az Európai Bizottság két kikötésre is felhívta a lengyel kormány figyelmét, amely megkérdőjelezte a tervezet és a kishatárforgalmi rendelet közötti harmonizációt. Egyrészt a határ menti terület kiterjedtebb, mint az EU kishatárforgalmi rendeletben engedélyezett mérték, másrészt a lengyel kormány utazási betegbiztosítást írt elő a kishatárforgalmi engedély birtokosainak. Az Európai Bizottság felkérte az államot e két rész módosítására, a nemzeti kormány 30 kilométerre csökkentette a határ menti területet, azonban a betegbiztosításra vonatkozó módosítási követelmény nem teljesült, a kishatárforgalmi egyezmény 2009 júliusában vált hatályossá.

Szlovákia esetében az Európai Bizottság (éppúgy, mint a lengyel és a magyar megállapodások esetében) összeférhetlenséget állapított meg a határ menti terület meghatározása terén. A szlovák kormány eleget tett a bizottsági kérésnek és módosította a határ menti terület nagyságát,

---

<sup>27</sup> 2007. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

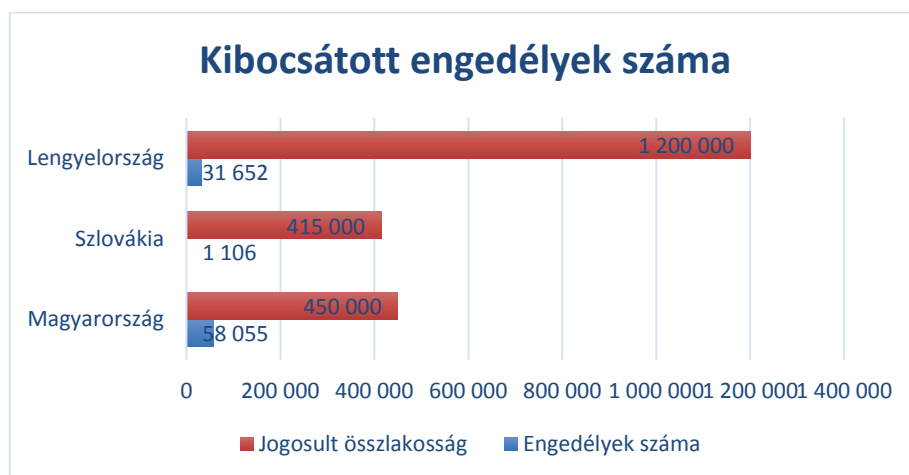
Forrás: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=111776.159574](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=111776.159574) (Letöltve: 2019. 03.29.)

<sup>28</sup> Ibid

azonban ezt a szlovák-ukrán kishatárforgalmi megállapodás hatályba lépését követően is aggályosnak vélte az Európai Bizottság, mivel továbbra sem felel meg az uniós szabályozásnak. Az EU kishatárforgalmi rendelet 18. cikke értelmében az Európai Bizottságnak jelentést kell – a kishatárforgalmi rendelet életbe lépését követő két évben – az Európai Parlament és a Tanács elé terjesztenie, amely tájékoztatást nyújt a kishatárforgalmi rendszerről. Az uniós államoknak pedig tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot a kishatárforgalmi rendszer keretében zajló esetekről, nyilvántartási adatokról, ezzel is segítve a naprakész információk rendelkezésre állását.

Az első bizottsági jelentés<sup>29</sup> 2009-ben készült el, amely többek között kitér:

- az EU kishatárforgalmi rendeletben meghatározott (könnyítő) intézkedésekre,
- a Bizottság és a kishatárforgalmi rendszert életbe léptetni kívánó tagállamok közötti konzultációra;
- ezen tagállamok által alkalmazott könnyített intézkedésekre;
- az Európai Bizottság által megfogalmazott következtetésekre.



3. ábra Saját szerkesztés a *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006* alapján.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0047&from=hu>  
(Letöltve: 2019. 04. 16.)

<sup>29</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. COM(2009) 383 final.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0383&from=EN>  
(Letöltve: 2019. 03. 30.)

A jelentés<sup>30</sup> alapján megfigyelhető, hogy az érintett államok nemzeti adatbázisokat alkalmaznak. Magyarországra 2009 júliusa és 2010 februárja közötti időszakban kishatárforgalmi engedéllyel közel 1 550 000 határlépés történt, az engedéllyel rendelkezők a maximális ideig tartózkodnak a határ menti sávban.<sup>31</sup> Lengyelország 2009 júliusa és 2010 áprilisa között mintegy 884 000 kishatárforgalmi határátlépést regisztrált, az átlagos tartózkodás hossza körülbelül hat óra, míg Szlovákia esetében a kishatárforgalmi engedélyeket egy vagy két napos tartózkodásra használják.<sup>32</sup>

A nemzetek tájékoztatása szerint a túltartózkodás, az illegális gazdasági tevékenységek folytatása és a térségen kívüli tartózkodás (Szlovákia számolt be arról, hogy olyan ukrán állampolgárokat sikerült leleplezniük, akik különböző tagállamok által kiállított kishatárforgalmi engedéllyel lépték át az uniós belső határokat<sup>33</sup>) jelentik a fő problémákat, amelyek az engedélyek visszavonását eredményezik. Az érintett uniós országok a SIS és a nemzeti adatbázisok figyelmeztető jelzései, a megfelelő indokok hiánya miatt tagadták meg a kérelmeket.

A szlovák-ukrán megállapodás kezdetben hatástalan volt, mivel a határ mentén gyéren lakott területek találhatóak, a határ közelében nagyobb városok nincsenek. Továbbá – a magyar és lengyel viszonylathoz képest – több időt vett igénybe egy engedély megszerzése, mint például egy vízumé. Szlovákiába történő látogatás egyik hajtóereje – a Magyarországra való beutazáshoz hasonlóan – a rokonok kapcsolatok fenntartása, de gazdasági és kulturális célból is igénybe veszik ezen lehetőséget.

A Lengyelországba való beutazás egyik célja a kereskedelem, egy 2014-es tanulmány<sup>34</sup> szerint 2012-ben építőanyagokra, alkatrészekre, háztartási gépekre és élelmiszerekre költöttek a legtöbbet. Az engedéllyel rendelkezők közel háromnegyede hetente pár alkalommal, kevesebb, mint 10%-uk pedig naponta kel át a határon.

---

<sup>30</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0047&from=EN> (Letöltve: 2019. 04. 16.)

<sup>31</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Second report on the implementation and functioning of the local border traffic regime set up by Regulation No 1931/2006.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0047&from=EN> (Letöltve: 2019. 04. 16.)

<sup>32</sup> Ibid

<sup>33</sup> Ibid

<sup>34</sup> Yeliseyeu, Andrei: Keeping the door ajar-Local border traffic regimes on the EU's eastern borders. The Finnish Institute of International Affairs, 2014.

Forrás: <https://www.fia.fi/en/publication/keeping-the-door-ajar> (Letöltve 2019.04.13)

Magyarország esetében a rokoni kapcsolatok ápolásán túl nagy szerep jut a kereskedelmi és gazdasági jellegű látogatásoknak, naponta, naponta többször is átkelnek különböző ügyek intézése céljából. Gyakori nagyobb tételű élelmiszerek vásárlása, majd azok árusítása.

### **3.1.1. Határ menti terület fogalma az Európai Unió értelmezésében**

A 2009. évi bizottsági jelentés<sup>35</sup> szerint az egyik megoldásra váró feladat a határ menti terület fogalmának pontos meghatározása. A jogalkotó szerint a terület kiterjedésének 30 kilométeres korlátozása volt a célja, és annyiban engedett lehetőséget ettől eltérni, amennyiben a helyi közigazgatási egység egy része a 30 kilométeres sávon túl nyúlik, garantálja az adott közigazgatási egység egészének határ menti területnek minősülését, hogy ne alakuljon ki választóvonal a közigazgatási egységen belül.

Ezzel szemben a megállapodások nagy részében megfigyelhető, hogy a határvonaltól számított 50 kilométerig terjedő területet tekintik határ menti területnek, amely az EU szerint nem megfelelő, a megállapodást kötő államoknak olyan közigazgatási egységeket kell megnevezniük, amelyek egy része a 30 kilométeres sávba esik, nem haladja meg az 50 kilométeres kiterjedést a határtól számítva. Azon közigazgatási egységek esetén, amelyek nagysága a határvonaltól számítódik, de a határ menti terület kiterjesztését követően is (meghaladja az 50 kilométert) túlnyúlnak a maximális mértéken, automatikusan kizárható területekké válnak.

---

<sup>35</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. COM(2009) 383 final.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0383&from=EN>  
(Letöltve: 2019. 03. 30.)





4. ábra Magyar-ukrán határ menti települések.

Forrás: <https://beregszasz.mfa.gov.hu/page/kishatarforgalmi-engedely>  
(Letöltve: 2019. 04. 15.)

Mindezek figyelembevételével érdekesnek tűnhet, hogy a magyar-ukrán egyezmény I. mellékletében felsorolt települések között olyanok is szerepelnek amelyek meghaladják a maximális 50 kilométeres kiterjedést, például Nyíregyháza legkedvezőbb közúton való távolság figyelembevételével a barabási határátkelőhelytől körülbelül 74 kilométerre, a lónyai határátkelőhelytől 76 kilométerre, a beregsurányi átkelőhelytől 73 kilométerre, a tiszabecsi határátkelőhelytől 103 kilométerre, a záhonyi határátkelőhelytől pedig körülbelül 67 kilométerre található.<sup>36</sup>

### 3.1.2. Utazási betegbiztosítás, mint alapkövetelmény?

A lengyel kormány olyan követelmény teljesítését írja elő az engedély használóival szemben, amelyre a kishatárforgalmi rendeletben még utalás sincs. Az Európai Bizottság szerint az utazási betegbiztosítás feltételként való megszabása nem felel meg az Unió törekvéseinek. A lengyel kormány szerint erre azért van szükség, mert ha a kishatárforgalmi engedéllyel rendelkezők a határ menti közegészségügyi intézmények sürgősségi ellátását igénybe kívánják venni, az egészségügyi ellátás költségei megemelkedhetnek, mivel az ellátás igénybevételét követően fizetés nélkül elhagyják az intézményt.<sup>37</sup> Általános ellátás esetén ezen a probléma

<sup>36</sup> A távolságok a <https://www.google.com/maps> által alkalmazott adatok alapján lettek megfogalmazva.

<sup>37</sup> Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. COM(2009) 383 final.



nem áll fent, hisz azokat csak egészségbiztosítás megléte esetén lehet igénybe venni. Az Európai Bizottság véleménye szerint ez a fajta megoldás az Európai Unió irányelveivel ellentétes és ez a probléma megoldható, ha a két fél egészségügyi hatósága – ahogyan hazánk és Ukrajna is tette – erre vonatkozó megállapodást kötne.<sup>38</sup>

### 3.1.3. Tartózkodási idő a kishatárforgalmi rendszer keretében

Az EU kishatárforgalmi rendelet rögzíti, hogy a kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező személyek a szomszédos ország, határ menti területén időbeli korlátozás nélkül tartózkodhatnak.

Magyarország a tartózkodást a schengeni vívmányoknak megfelelően határozta meg, vagyis hat hónapos periódusban három hónapos megszakítás nélküli tartózkodást engedélyezett a szomszédos harmadik ország, határ menti területén élő, kishatárforgalmi igazolvánnyal rendelkező állampolgárának. Lengyelország és Ukrajna kormánya által aláírt Kishatárforgalmi Egyezmény legfeljebb 60 napos folyamatos tartózkodást engedélyez<sup>39</sup>, míg a Szlovákia és Ukrajna közötti egyezmény kezdetben 30 napban, a 2011-es módosítást követően pedig 90 napban maximalizálja a megszakítás nélküli tartózkodás hosszát.<sup>40</sup>

Hazánkban a tartózkodási idő meghatározása a 2010-es években megkérdőjelezhetővé vált, amelyre választ és ésszerű megoldást a 2013-ban lezárt – az Európai Unió Bírósága által is véleményezett – a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-kapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége és OSKAR SHOMODI, ukrán állampolgár között lefolytatott bírósági eljárás adott. A Kúria döntése alapján a kishatárforgalmi engedély többszöri beutazásra, és hat hónapon belül legfeljebb három hónap folyamatos tartózkodásra jogosítja az engedély birtokosát.

Az ügy előzményének tekinthető, hogy az érvényes kishatárforgalmi engedéllyel rendelkező ukrán állampolgár (felperes), 2010. február 2-án a záhonyi határátkelőhelyen szeretett volna Magyarországra területére belépni. Az ellenőrzéskor a magyar hatóság, az adatbázisban rögzített adatok alapján megállapította, hogy a határátlépésre jelentkezett ukrán állampolgár 2009. szeptember 3-a és 2010. február 2-a közötti időszakra vonatkozóan több mint három hónapot tartózkodott Magyarországon. A határregisztrációs rendszer kimutatása alapján pontosan

---

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0383&from=EN>  
(Letöltve: 2019. 03.30.)

<sup>38</sup> Ibid

<sup>39</sup> Yeliseyeu, Andrei: *Keeping the door ajar-Local border traffic regimes on the EU's eastern borders*. The Finnish Institute of International Affairs, 2014. p. 51

Forrás: <https://www.fiaa.fi/en/publication/keeping-the-door-ajar> (Letöltve 2019. 04. 13.)

<sup>40</sup> Ibid p. 86

rögzítésre került, hogy a határátlépések (kilépések és belépések) többnyire naponta, esetenként két- vagy háromnaponta történtek, és a felperes hazánk területén való tartózkodása csak néhány órán át tartott. Mindezek figyelembevételével a magyar határrendészet a 2007. évi II. törvény 40. §-ának (1) bekezdése alapján határozatában megtagadta a felperes belépését, mivel „*a határforgalmat ellenőrző hatóság a három hónapot meg nem haladó időtartamú tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgár államhatárán történő beléptetést a(z) 562/2006 rendelet) rendelkezései alapján megtagadja, és – érdekeinek figyelembevételével – visszairányítja (...).*”<sup>41</sup>

SHOMODI bírósági keresetet nyújtott be az ügy kivizsgálására. Az elsőfokú bíróság szerint a Kishatárforgalmi Egyezmény 1.cikkének (5) bekezdése – „*meghatározott engedély többszöri beutazásra, és hat hónapon belül legfeljebb három hónapos folyamatos, különösen szociális, kulturális, családi vagy – a nemzeti jogszabályok alapján keresőtevékenységnek nem minősülő – megalapozott gazdasági célú tartózkodásra jogosít a másik Szerződő Fél államának határ menti területén*”<sup>42</sup> – úgy értelmezendő, hogy a kishatárforgalmi engedély birtokosa megszakítás nélkül tartózkodhat három hónapot Magyarországon, amely a leghosszabb tartózkodási időnek minősül, és mindezt korlátlanul teheti meg, mivel minden ki-és beutazás megszakítja a folyamatos tartózkodást, minden megszakítás után újabb három hónapos szüntelen tartózkodásra jogosult, vagyis nem a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódex rendelkezései az irányadók, mivel a kishatárforgalmi egyezmények speciális esetei a határforgalom lebonyolításának, az EU kishatárforgalmi rendelet nem része a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexnek, kishatárforgalmi kérdések rendezésére a kishatárforgalmi egyezmények rendelkezései az elsődlegesek. A bíróság kimondta, hogy az alperes jogszabálysértést követett el mikor megtagadta a felperes határátkelését.

Az alperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, indoklásuk szerint a Schengeni Végrehajtási Egyezmény rendelkezései szerint azok a személyek, akik harmadik ország állampolgárai és a kishatárforgalom keretében kívánnak beutazni, vízumkötelezettség hatálya alá nem tartozó külföldieknek minősülnek, vagyis az EU kishatárforgalmi rendelet által meghatározott tartózkodási időt a Schengeni Végrehajtási Egyezményben szabályozottak szerint kell értelmezni: a kishatárforgalmi engedély az első beutazástól számított hat hónapos időtartam alatt maximum három hónapos tartózkodást engedélyez. Szerintük a „folyamatos” szónak nincs

---

<sup>41</sup> 2007. évi II. törvény 40. §-ának (1) bekezdése.

Forrás: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=108621.362964](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=108621.362964) (Letöltve: 2019. 04. 13.)

<sup>42</sup> 2007. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.

Forrás: [http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=111776.159574](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=111776.159574) (Letöltve: 2019. 03.29.)

különösebb funkciója, mindössze jelentésgazdagító szerepet tölt be, a „többszöri beutazás” pedig hat hónapon belül három hónapos folyamatos tartózkodását jelent, amely letöltése után újabb három hónapos megszakítás nélküli tartózkodásra majd csak a következő hat hónapos ciklusban jogosult.

A Legfelsőbb Bíróság felfüggesztette az eljárást, előzetes döntéshozatal céljából az Európai Unió Bíróságához fordult. A Bíróság elé öt kérdést terjesztett a magyar bíróság, amelyek közül kettő bírt relevanciával az Európai Unió Bírósága által C-254/11. sz. ügy néven nyilvántartott bírósági eljárás során.<sup>43</sup> Az Unió Bírósága kimondta, hogy „*a tartózkodás megszakításának minősül a határ menti tagállam és a kishatárforgalmi engedély jogosultjának lakóhelye szerinti harmadik állam közti határ ezen engedélyben rögzített feltételek szerinti átlépése, függetlenül annak gyakoriságától, amely akár naponta többszöri is lehet.*”<sup>44</sup> Ezt azzal indokolta, hogy az EU kishatárforgalmi rendelet kivételt képez a schengeni korlátozások alól, illetve a bíróság felhívja a figyelmet arra, hogy a kishatárforgalmi rendszer legfőbb célkitűzése a határ menti lakosok túlzott adminisztratív költségek nélküli, rendszeres és megkönnyített határátlépésének biztosítása, továbbá emlékeztetett, hogy azon személyeknek, akik ezen engedély birtokosai kívánnak lenni szigorú előírásoknak kell megfelelniük.<sup>45</sup>

A Kúria döntése alapján a Schengeni Határ-ellenőrzési Kódexnek nincs jogalapja, leszögezte, hogy az engedély birtokosa a határ menti területen szabadon mozoghat, naponta többször is átléphet a külső szárazföldi határon, a tartózkodás megszakítását követően pedig újra három hónapos folyamatos tartózkodás illeti meg. A felperes köteles megfizetni az alperes perköltségét (100 ezer forint), amely megállapításánál értékelte a jogi munka színvonalát, időigényességét, munkaigényességét, a tárgyalások számát, az előzetes döntéshozatal keretében felmerült költségeket.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> C-254/11. sz. ügy: A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Magyar Köztársaság) által 2011. május 25-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrfőkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége kontra Shomodi Oskar. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2011. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CN0254&from=HU> (Letöltve: 2019.04.13)

<sup>44</sup> C-254/11.sz. ügy: A Bíróság (negyedik tanács) 2013. március 21-i ítélete (a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Magyarország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme) – Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrfőkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége kontra Oskar Shomodi. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2013. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1554219696635&uri=CELEX:62011CA0254> (Letöltve: 2019.04.07.)

<sup>45</sup> Ibid

<sup>46</sup> Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union: Local border traffic. (Kfv.III.37.253/2013/3.szám) 2013. Forrás: [http://www.aca-europe.eu/WVJURIFAST\\_WEB/DOCS/HU01/HU01000029.pdf](http://www.aca-europe.eu/WVJURIFAST_WEB/DOCS/HU01/HU01000029.pdf) (Letöltve: 2019.04.13.)

### 3.2. Az EU kishatárforgalmi rendelet be-és kiutazási feltételei

Az EU kishatárforgalmi rendelet fő célja azon kritériumok meghatározása, amelyek hozzájárulnak az Európai Unió külső szárazföldi határain a kishatárforgalmi rendszer megfelelő működéséhez. A kishatárforgalmi rendszert igénybevevők egy szomszédos tagállam külső szárazföldi határát az EU kishatárforgalmi rendelet által meghatározott beutazási feltételek teljesítését követően léphetik át. Ezen beutazási feltételek:

- *„rendelkeznek a kishatárforgalmi engedéllyel és amennyiben a 13. cikkben említett vonatkozó kétoldalú megállapodások előírják érvényes úti okmánnyal vagy okmányokkal;*
- *nem állnak a Schengeni Információs Rendszerben (SIS) beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt;*
- *nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.*<sup>47</sup>

Az engedéllyel rendelkezők számára az EU kishatárforgalmi rendelet könnyítést jelent a beutazást illetően, hiszen míg a határ menti lakosoknak a fenti kritériumokat kell teljesíteniük, addig a harmadik ország polgárainak a következő beutazási feltételeket kell teljesíteniük:

- *„érvényes, a határ átlépésére jogosító úti okmánnyal vagy okmányokkal rendelkeznek;*
- *érvényes vízummal rendelkeznek, amennyiben az szükséges a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló, 2001. március 15-i 539/2001/EK tanácsi rendelet értelmében, kivéve ha érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek;*
- *igazolják a tervezett tartózkodás célját és körülményeit, és megfelelő anyagi fedezettel rendelkeznek mind a tervezett tartózkodás időtartamára, mind pedig a származási országba történő átutazáshoz, ahová őket biztosan beengedik, illetve képesek ezt a fedezetet jogszerűen biztosítani;*
- *nem állnak beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt a SIS-ben;*

---

<sup>47</sup> Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. L 405/1, 2006. Chapter II, Article 4.  
Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1931&from=EN> (Letöltve: 2019. 03.29.)

- *nem jelentenek veszélyt a tagállamok közrendjére, belső biztonságára, közegészségügyére vagy nemzetközi kapcsolataira, különösen nem állnak a tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő ugyanezen okok miatt beutazási tilalmat elrendelő figyelmeztető jelzés hatálya alatt.*"<sup>48</sup>

Tehát a kishatárforgalmi engedély birtokosai mentesülnek a vízumkötelezettség alól, valamint nincs szükség a megfelelő anyagi fedezet (a tervezett tartózkodáshoz és a hazatéréshez) bizonyítására sem. Továbbá az engedélyre jogosultaknak – szemben a vízumkötelezett harmadik ország állampolgárával – a határátlépés során szükségtelen a tartózkodást igazoló irat bemutatása is.

A magyar-ukrán határszakaszon a záhonyi, a tiszabecsi és a beregsurányi folyamatos, míg a lónyai és a barabási határátkelőhely csak meghatározott nyitvatartással működik. Ezek a határátkelőhelyek korábban kimondottan a kishatárforgalom számára lettek megnyitva, majd az uniós csatlakozás és a schengeni vívmányok bevezetését követően szélesedett az átkelőhelyek használati köre. Napjainkban már teljes körű nemzetközi személyforgalmat bonyolítanak le, kivéve Beregsurányt és Záhonyt, amelyek emellett nemzetközi áruforgalommal kapcsolatos tevékenységeket is végeznek.

A kishatárforgalom lebonyolítását nehezíti például az ünnepi időszakokban, hogy nincs lehetőség külön sávon ellenőrizni a nemzetközi forgalomban közlekedőket, mivel ehhez sem a technikai, sem a humán feltételek nem állnak rendelkezésre egyik oldalon sem. A megnövekedett várakozási idő, az infrastruktúra elmaradottsága, a modernizálás szükségessége befolyásolja az átkelő megfelelő működését, az utasforgalom áteresztőképességét. Az átjutás gyorsasága a nagyobb átkelőhelyeken gyorsabb, mivel azokon a helyeken az áteresztőképesség is nagyobb, egy időszakra levetítve több forgalmi sávon több személyt, járművet képesek átléptetni.

Az ukrán oldalon a magyar – ukrán határszakaszon a határforgalom számára megnyitott határátkelőhelyeken az elmúlt évtizedekben nem sok helyen bővítették a forgalmi sávokat, erre csak próbálkozások, és ígéretesek voltak. Megoldást jelenthetne, ha az EU kishatárforgalmi rendeletben engedélyezett könnyítéseket Magyarország is alkalmazná, például a szűrőpróbaszerű ellenőrzés bevezetését a kishatárforgalmi engedéllyel rendelkezőkkel

---

<sup>48</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union, 2006.

Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN> (Letöltve: 2019. 03.23.)





Az engedélyen szerepelnie kell: a jogosult személyes adatainak, állampolgárságának, lakhelyének, az engedélyt kiadó hatóságnak, a kiadás időpontjának, az engedély érvényességi idejének. Fel kell tüntetni a külső határok átlépésére feljogosító érvényes úti okmány(ok) sorszámát, a határ menti területet, ahol a jogosult tartózkodhat, például, ha egy ukrán állampolgár kishatárforgalmi engedéllyel lép át a magyar-ukrán határon, csak a releváns kishatárforgalmi egyezményben felsorolt településeken tartózkodhat, például, ha Debrecenbe vagy Budapestre szeretne utazni, azt a kishatárforgalmi engedélyével nem teheti meg.

A szabályozás értelmében a be- és kilépés kritériumainak teljesítését az erre felruházott szervnek ellenőriznie kell, sem a kishatárforgalmi engedélyen, sem pedig az úti okmányban be- és kiléptető bélyegzőlenyomat nem helyezhető el.<sup>49</sup>

Kishatárforgalmi Egyezményt megkötő felek	Kiállítás költsége	Kivételt képező személyek	Érvényesség
Európai Unió szabályozása	Ingyenes	—	Minimum 1, maximum 5 év
Lengyelország-Ukrajna	20 euró	Fogyatékkal élők, nyugdíjasok, 18 év alatti kiskorúak	Az első kishatárforgalmi engedély 2 évig érvényes, megújítás után 5 évig
Szlovákia-Ukrajna	Ingyenes (korábban 20 euró)	Korábban: munkaképtelen személyek, 15 év alatti kiskorúak, 60 év feletti nyugdíjasok	1-5 év (gyakorlatban 1 év)
Magyarország-Ukrajna	20 euró	Fogyatékkal élők, nyugdíjasok, 18 év alatti gyermekek és 21 év alatti eltartottak	1-5 év között

6. ábra: Saját szerkesztés Andrei Yeliseyeu FIIA jelentése alapján.

Forrás: Yeliseyeu, Andrei: Keeping the door ajar-Local border traffic regimes on the EU's eastern borders. The

<sup>49</sup> 24/2015 ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.

Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15U0024.ORF&getdoc=1> (Letöltve: 2019. 04. 15.)

Ahogy az a táblázatban<sup>50</sup> is látható, az EU kishatárforgalmi rendelet az engedély kiállítási díjának tekintetében a térítésmentes kishatárforgalmi engedély kiállítására is lehetőséget biztosít, azonban ezzel a könnyítéssel kezdetben egyik állam sem élt. Szlovákia több ízben is könnyebb feltételeket szabott a kishatárforgalmi igazolvány megszerzéséhez (ingyenes engedély, hosszabb megszakítás nélküli tartózkodás, rövidebb eljárási időszak).

Lengyelország és Magyarország a szlovák kormánnyal ellentétben 20 euróban határozta meg az igazolvány költségét, de néhány esetben ingyenesen állítják ki az engedélyeket – Lengyelország esetében – olyan személyeknek, akik fogyatékkal élők, nyugdíjasok, vagy 18 év alatti személyek és rendelkeznek ezen jogosultságok igazolására megfelelő igazolvánnyal (diákigazolvány) vagy hivatalos dokumentumokkal. Magyarország a lengyel hatóságokhoz hasonlóan határozta meg a térítésmentes igazolványra jogosultak körét, továbbá ezen jogot kiterjeszti a 21 év alatti eltartottakra is. A kishatárforgalmi engedély érvényességi ideje nem haladhatja meg az úti okmány érvényességi idejét, és legfeljebb öt évre adhatja ki Magyar Köztársaság Ungvári Főkonzulátusa, A Magyar Köztársaság Főkonzulátusának Beregszászi ügyfélszolgálati irodája, Ukrajna Nyíregyházi Főkonzulátusa.<sup>51</sup>

Össességében elmondható, hogy a vízumkényszer bevezetése és a kishatárforgalom megszűnése miatt a határon túli együttműködések visszaszorultak. Magyar szempontból kulcsfontosságú volt a kishatárforgalom újbóli beindítása, hiszen a külhoni magyarok helyzete fontos szerepet tölt be mai napig a kormány életében. A kishatárforgalom hatékony működése, megvalósulása meghatározó a határ menti területen élők életében, azonban ez csak a megfelelő infrastrukturális fejlesztések megléte esetén lehetséges. Nyilvánvalóan fontos a határátkelőhelyek modernizálása, az informatikai berendezések korszerűsítése, az új kihívásokra való minél gördülékenyebb reagálása és elengedhetetlen a schengeni övezet egészének biztonságának további erősítése is.

---

<sup>50</sup> Saját szerkesztés Yeliseyeu, Andrei FIIA jelentése alapján.

Forrás: Yeliseyeu, Andrei: Keeping the door ajar-Local border traffic regimes on the EU's eastern borders. The Finnish Institute of International Affairs: <https://www.fiaa.fi/en/publication/keeping-the-door-ajar> 2014., p. 86  
(Letöltve: 2019. 04. 13.)

<sup>51</sup> Magyarország Konzulátusa Beregszász: Kishatárforgalmi engedély.

Forrás: <https://beregszasz.mfa.gov.hu/page/kishatarforgalmi-engedely> (Letöltve: 2019. 04. 15.)



## Felhasznált irodalomjegyzék

1. 1888. évi XIV. törvénycikk, az Osztrák-Magyar Monarchiának Romániával, a Monarchia két állama és Románia közt fennforgott határvillongások kiegyenlítése végett, a határvonal újabb megállapítása és azzal kapcsolatos kérdések szabályozása tárgyában kötött, s Bukarestben 1887. évi december 7-én, november 25-én aláírt nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről.  
Forrás: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88800014.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D32> (Letöltve: 2019. 02. 23.)
2. 1924. évi XIX. törvénycikk a vámjog szabályozásáról.  
Forrás:<https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=92400019.TV&targetdate=&printTitle=1924.+%C3%A9vi+XIX.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (Letöltve: 2019.02.17.)
3. 2007. évi CLIII. törvény a Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Miniszteri Kabinetje között a kishatárforgalom szabályozásáról szóló Egyezmény kihirdetéséről.  
Forrás:[http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=111776.159574](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=111776.159574) (Letöltve: 2019.03.29.)
4. 2007. évi II. törvény 40. §-ának (1) bekezdése.  
Forrás:[http://njt.hu/cgi\\_bin/njt\\_doc.cgi?docid=108621.362964](http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=108621.362964) (Letöltve: 2019.04.13.)
5. 24/2015 ORFK utasítás a Határforgalom-ellenőrzési Szabályzatról.  
Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A15U0024.ORF&getdoc=1> (Letöltve: 2019. 04.15.)
6. Action Plan on the Stockholm Programme.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0034&from=EN> (Letöltve: 2019. 04.24)
7. A Kishatárforgalmi Egyezmény értelmezése. 2014. február 5.  
Forrás: <https://jogaszvilag.hu/szakma/a-kishatarforgalmi-egyezmeny-ertelmezese/> (Letöltve: 2019.04.13.)
8. A magyar–szovjet államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.
9. A magyar–csehszlovák államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.
10. A magyar–román államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.

11. A magyar–csehszlovák államhatárral kapcsolatos szerződések gyűjteménye. Belügyminisztérium Határőrség Országos Parancsnokság, 1980.
12. Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union: Local border traffic (Kfv.III.37.253/2013/3.szám) 2013.  
Forrás:[http://www.acea-europe.eu/WWJURIFAST\\_WEB/DOCS/HU01/HU01000029.pdf](http://www.acea-europe.eu/WWJURIFAST_WEB/DOCS/HU01/HU01000029.pdf) (Letöltve: 2019.04.13.)
13. Balla József: A biometrikus adatokat tartalmazó úti és személyazonosító okmányok biztonság növelő hatása a határ-, illetve közbiztonság alakulására. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018.
14. Balla József: Biztonság növelése a határforgalom-ellenőrzésben, Határrendészeti Tanulmányok, HU ISSN 1786-2345 /nyomtatott, HU ISSN 2061-3997 /online/ 2010., VII. évfolyam 1. szám - pp. 97-105.
15. Bencsik Péter – Nagy György: A magyar úti okmányok története 1945–1989. Tipico Design Kft, Budapest, 2005. p. 39 ISBN 963 7623 35 3
16. C-254/11. sz. ügy: A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Magyar Köztársaság) által 2011. május 25-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem. Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége kontra Shomodi Oskar. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2011.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62011CN0254&from=HU> (Letöltve: 2019.04.13.)
17. C-254/11.sz. ügy: A Bíróság (negyedik tanács) 2013. március 21-i ítélete (a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága (Magyarország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme) Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság Záhony Határrendészeti Kirendeltsége kontra Oskar Shomodi. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2013.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1554219696635&uri=CELEX:62011CA0254> (Letöltve: 2019.04.18.)
18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Rights. Delivering an area of freedom, security and justice for Europe’s citizens. Action plan Implementing the Stockholm Programme. COM (2010) 171 final.

Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>  
(Letöltve: 2019.04.09.)

19. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council  
Second report on the implementation and functioning of the local border traffic  
regimes set up by Regulation No 1931/2006.

Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0047&from=EN> (Letöltve: 2019.04.16.)

20. Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the  
Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of  
Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common  
borders. Official Journal of the European Communities, 2000.

Forrás:[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922\(02\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42000A0922(02)&from=en) (Letöltve: 2019.03.16.)

21. Európai Bizottság – sajtóközlemény: „Intelligens határellenőrzés”: mobilitás és a  
biztonság javítása. 2013.02.28.

Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-162\\_hu.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_hu.htm) (Letöltve: 2019.04.23.)

22. Európai Bizottság – sajtóközlemény: State of the Union 2016: Commission Targets  
Stronger External Borders. Strasbourg, 2016.09.14.

Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3003_en.htm) (Letöltve: 2019.04.23.)

23. European Commission: Press Release - 'Smart borders': enhancing mobility and security.  
Brüsszel, 2013.02.28.

Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-162\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_en.htm) (Letöltve: 2019.04.24.)

24. Fejes Zsuzsanna – Sallai János – Soós Edit – Tóth Judit (szerk.) – Vájlók László: Mi  
változik a schengeni acquis teljes körű alkalmazásával? In: Schengentre hangolva.  
Budapest: Külügyminisztérium, 2007. 113. szám

25. Horváth, Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról 5. átdolgozott, bővített kiadás. Magyar  
Országgyűlés 2002.

26. Magyarország Konzulátusa Beregszász: Kishatárforgalmi engedély.  
Forrás: <https://beregszasz.mfa.gov.hu/page/kishatarforgalmi-engedely> (Letöltve: 2019. 04. 15.)
27. Migration Policy Centre: MPC – Migration Profile: Ukraine. (Készült az Európai Unió társfinanszírozásával) 2013 július.  
Forrás: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3003\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3003_en.htm) (Letöltve: 2019.03.30.)
28. M. Kir. Belügyministerium: Magyarországi Rendeleték Tára: Az 1888. évi XIV. törvenyczikkkel becikkelyezett magyar-román határegyezmény alapján a m. kir. belügyminister által, a honvédelmi, igazság-, pénz-, földművelés- és a kereskedelemügyi ministerekkel egyetértőleg kiadott határőrizeti utasítás. Huszonötödik folyam, Budapest, 1891.
29. M. Kir. Belügyministerium: Magyarországi Rendeleték Tára: 70.000/1904. B. M. számú rendelet Utasítás az útlevélyügről szóló 1903: VI. t.-cikk végrehajtása tárgyában. Harmincnegyedik folyam, Budapest, 1904.
30. M. Kir. Belügyministerium: Magyarországi Rendeleték Tára: A m. kir. minisztérium 1923. évi 5.300. M. E. számú rendelete, a kisebb határszéli forgalom rendezéséről I. cikk Ötvenhetedik folyam, Budapest, 1924.
31. Mission of Ukraine to the European Union: Bilateral agreements on local border traffic.  
Forrás: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/justice/border-traffic> (Letöltve: 2019.03.30.)
32. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union, 2006.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=EN> (Letöltve: 2019.03.23.)
33. Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 laying down rules on local border traffic at the external borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention. L 405/1, 2006. Chapter IV, Article 13.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1931&from=EN> (Letöltve: 2019.03.29.)

34. Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). Official Journal of the European Union, 2016.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0399&from=EN> (Letöltve: 2019.04.02.)
35. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States. COM (2009) 383 final.  
Forrás:<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0383&from=EN> (Letöltve: 2019.03.30.)
36. Ritecz György – Dr. Sallai János (kézirat): A kishatárforgalom múltja, jelene, jövője. 1999.
37. Sallai, János (kézirat): Kishatárforgalom története és jövője az EU-ban. Debrecen, 2004.
38. Sallai, János: Kishatárforgalom, kelet-magyarországi határkapcsolat. In: Rendőrtiszti Főiskola, Rendészeti Füzetek 2003/11. p. 4
39. Suba, János: Határvadászok I.- A M. kir. Honvédség határszolgálatára 1938-39. In: Közép-Európai Közlemények: A történelemtudomány, a regionális tudomány, a földrajztudomány, és a gazdálkodás- és szervezéstudományok művelőinek folyóirata, Évf.: 10 szám 4 (2017) p. 104.
40. Yelisseyeu, Andrei: Keeping the door ajar-Local border traffic regimes on the EU's eastern borders. The Finnish Institute of International Affairs, 2014.  
Forrás: <https://www.fia.fi/en/publication/keeping-the-door-ajar> (Letöltve 2019.04.13.)

**Kakócz Krisztián:**

**Recenzió**

**“Hautzinger Zoltán: A migráció és a külföldiek büntetőjogi megjelenése” című könyvéhez**

Migráció. Néhány éve mindennapi valóságunk egyik megkerülhetetlen fogalma, jelenünk és jövőnk mindinkább meghatározóbb jelensége, a média állandó „szereplője”.

Aktualitása megkérdőjelezhetetlen, a közelmúltban emberek tömegei érkeztek az Európai Unió területére a Közel-Keletről, Észak-Afrikából és Ázsiából. Amíg a migrációt, mint jelenséget nagymértékben ellenzők szélsőséges csoportjai ennek következtében „világvégét, a nyugat-európai keresztény kultúra végét” vizionálják, addig az ettől eltérő nézeteket vallók vagy bagatellizálják, vagy többnyire ennek kifejezetten hosszútávon előnyös (demográfiai, gazdasági) következményeit hangoztatják. Milyen lehetőségek kínálóznak azok számára, akik objektíven, szélsőséges érzelmektől és nézetektől mentesen, reálisan szeretnének tájékozódni erről a tagadhatatlanul nagy horderejű, az Európai Unió illetve Magyarország jövőjére is hatással bíró jelenségről, lehetővé téve azt, hogy a „fától látni lehessen az erdőt”? Nő az igény arra, hogy mélyebben, az ok-okozati összefüggések feltárásával megismerjük, hogyan hat a migráció az Európai Unióra.

A migráció okainak megértésében, jellemzőinek tisztázásában, valamint a tömeges méretéből óhatatlanul adódó negatív következmények megelőzésére irányuló jogalkotói és jogalkalmazói tevékenység ismertetésében jelentős segítséget nyújt Hautzinger Zoltán „A migráció és a külföldiek büntetőjogi felelőssége” című műve.

A kötet első ránézésre nem túl vaskos, „emészthető” terjedelmű. A 242 oldalával aligha éri el azt a lélektani határt, amellyel a szemmel láthatóan is terjedelmes művek már eleve riasztóan hatnak a felgyorsult világban élő potenciális, többnyire a szabadidő hiányával küzdő érdeklődő olvasóra, avagy a – sajnálatos módon egyre jellemzőbb – kimondottan olvasni egyre kevésbé szerető, multimédiás eszközöktől függővé vált fiatalabb generációkra. A könyv masszív keménykötése tartósságot sugall. Személyesen nagyon örülök annak, hogy nem a mostanában divatos nehéz, fényes, ezért mesterséges fénynél sokszor olvashatatlanul csillogó papírra nyomtatták.

A mű címe alapján az ember első gondolata az, hogy ez egy szűkkörű, jogászai vénával megáldott, főleg büntetőjoggal foglalkozó réteg részére készült, a migráció témáját kizárólag a büntetőjog szemszögéből megközelítő „szakkönyv”. Ezzel szemben a mű olvashatósága mellett a hazai rendészeti, bűnügyi és menekültügyi szervek téma iránt fogékony állománya számára is képes hasznos és érdekes módon, összefüggéseiben ismertetni a migráció és a büntetőjogi szabályozás viszonyát. Nyelvezete alapszintű jogi ismereteket feltételez az olvasó részéről, viszont – a szakszerűséget mindvégig szem előtt tartva – a jobb közérthetőség érdekében nem túlozza el a jogi szakkifejezések használatát.

A kötet logikus felépítésű, egy-egy fejezet önmagában is választ ad bizonyos kérdéseinkre.

A mű a „kályhától” indulva a migráció jelenségének általános okaival és jellemzőivel, különböző rendezőelvek szerinti típusokba sorolásával, ezek jellegzetességeivel és kutatási irányzataival bevezetve elvezet a sokak által mostanában leginkább feszegetett témához. Mit is tesznek az államok annak érdekében, hogy a migrációra szigorú és következetes szabályok vonatkozzanak, valamint mit tesz, vagy tesz-e ennek érdekében az Európai Unió? A kérdésre rögtön választ adva egy lényegre törő felsorolásban megtalálhatóak a legfontosabb Európai Uniói rendeletek, irányelvek, szemléltetve az erőfeszítések irányát.

Számomra örömdetes volt látni, hogy megtalálható a műben az idegenrendészet, a menedékjog, az állampolgársági jog és a külföldiek igazgatása fogalmak értelmezése, melyeket sokszor még a rendészeti és a bűnügyi szervek állománya is helytelenül használ és összekever, az utca embere számára pedig végképp „összemosódó” területek. Nem maradhatott ki a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet jellemzőinek ismertetése, rávilágítva és fókuszálva a tranzitónák gyakorlatának jogfilozófiai dilemmáira. A tények tükrében vizsgálja a migráció és a terrorizmus kapcsolatát, ismertetve a nemzetbiztonsági érdek védelme érdekében igénybe vehető lehetőségeket, az egyértelműen veszélyt jelentő személyekkel szemben irányadó hazai és nemzetközi gyakorlatot.

A migráció jelenségét a bűnügyi tudományok szemszögéből megközelítve rávilágít az eltúlzott kriminalizálás következményeire, valamint megismerhetjük a bevándorlás büntetőjogi eszközökkel történő szabályozását, az ún. krimmigrációt. A kizárólag a hazai jogszabályokat ismerő részére üdítő színfolt, amikor rövid betekintést enged az európai országok témára

vonatkozó lényegi szabályozására, mutatva azt, hogy az európai uniós irányelvek ellenére jócskán van még eltérés azok értelmezésében, megvalósításában. A sokak által ellenérzéssel bíró „Európa Erőd” létrejötte innen nézve távolinak tűnik.

Tanulságos és sokat mondó a hazai helyzet statisztikai adatok tükrében történő vizsgálata, ahol rávilágít arra, hogy a statisztika nem mindenható, a szempontrendszerében történő időközi változásokat nem ismerők milyen helytelen következtetéseket vonhatnak le pusztán az adatok ismeretében. A hazai helyzetre vonatkozóan lényegileg más következtetést von le, mint azt sokan – felületes ismereteik alapján – gondolják.

A szerző széleskörűen vizsgálja a külföldiekre vonatkozó büntetőjogi szabályozást, magában foglalja annak rövid történetét, a külföldiséggel kapcsolatos büntetőjogi tényállásokat. Szimpatikus volt számomra, hogy a szerző tudatosítja az olvasóban, hogy nem csak a külföldiek képesek bűncselekményeket elkövetni, hanem sok esetben annak tipikus áldozatai is lehetnek. Következésként elkülöníti a külföldiek által, valamint a külföldiek sérelmére elkövethető tipikus bűncselekményeket. Szemléletesen ismerteti az államhatár jogellenes átlépésére vonatkozó szabályokat, az embercsempészt, a gyűlöletbűncselekményeket, a jogszerűtlen tartózkodás büntetőjogi következményeit. Elemzi az ideiglenes biztonsági határzárhoz kapcsolódó és a közelmúltban született, az illegális migráció támogatását szankcionáló egyéb büntetőjogi tényállásokat is, gyakorlati szempontok szerint vizsgálva azok létjogosultságát.

A magyar büntetőjogi szabályozást elemezve megismerhetjük a külföldiek eljárásbeli státuszára vonatkozó sajátosságokat, a büntethetőséget kizáró okokat, az anyanyelv használatának, a konzuli védelemnek, a kötelező védelemnek jogát, egyben a határzárral kapcsolatos büntető jogalkalmazás nehézségeit, a fiatalkorúak speciális helyzetét. A mű időnként meglepő, ám logikus sajátosságokra hívja fel az olvasó a figyelmét. Például arra, hogy hogy az „egyenlő bánásmód elve” szigorúan szó szerint véve a külföldi számára nemhogy előnyös, hanem kifejezetten hátrányos helyzetet teremtsen. A külföldiek büntetés-végrehajtási intézményekben való részaránya éppúgy meglepi az olvasót, mint az ott fogvatartott külföldiek állampolgársági összetétele. Átfogó képet kapunk fogvatartásuk speciális nehézségeiről, az eltérő nyelvi, kulturális, a vallási, étkezési, társadalmi szokások okozta problémákról, illetve arról a kérdésről, hogy követendő gyakorlat-e a külföldiek elkülönített elhelyezése az idegenrendészeti fogvatartási helyekről származó tapasztalatok alapján.



Hasznos ismereteket kapunk a büntetőjog, a kiadatás és menedékjogi szabályozás kapcsolatára, a külföldiek munkavállalására és foglalkoztatására, a kiutasítás elvi kérdéseire, akadályaira, valamint rövid nemzetközi kitekintést erre vonatkozóan.

A mű utolsó fejezetében a korábbi témák fejezetenkénti rövid összefoglalásával zárul, lényegre törően ismertette a szerző megállapításait.

Azok számára, akit megragadott a téma, jól hasznosítható a könyv végén a 277 forrásból álló irodalomjegyzék. A forrásgyűjteményben felsorolt könyvek, tudományos-szakmai közleményekre elég egy pillantást vetni, látható hogy a széleskörűen tartalmazzák a tárgykörhöz kapcsolódó háttér adatbázist. A források jelentős része magyar, azonban tartalmaz angol, spanyol, holland és szlovák nyelvű műveket is. A széleskörű magyar nyelvű irodalom egyik óriási előnye az, hogy a hazai közönség részére, magyar nyelven teszi lehetővé a források felkutatását, a plusz ismeretek elsajátítása iránti igény kielégítését elsődlegesen a migrációhoz kapcsolódó jogi, rendészeti és bűnügyi területet felölelve.

Szemléletesebb lenne a kötet, ha a témához kapcsolódó képi szemléltetést is tartalmazna. A nagyszámú statisztikai adat grafikonos megjelenítése átláthatóbbá, a témához igazított sokrétű képanyag érdeklődést felkeltőbbé tehetné a művet.

Kinek ajánlom a könyvet? Elsősorban azoknak, akik foglalkozásukból adódóan a (rendészeti, bűnügyi, menekültügyi, büntetés-végrehajtási) valamilyen kapcsolatban állnak a migrációban érintett külföldiekkel, illetve akik ilyen jellegű tanulmányokat folytatnak. Biztos vagyok abban, hogy olvasása után valamennyien nagyobb rálátással bírnak majd a külföldiekre vonatkozóan, amely nagyon jól hasznosítható lesz későbbi munkájuk tanulmányaik során. Hasznos azok számára is, akik csupán merő kíváncsiságból forgatják a témához kapcsolódó műveket, mivel itt az információkra „éhes” nagyközönség számára hiteles, érdekes, olvasmányos, megalapozott és hasznosítható információkat találunk.